

Rozdział siódmy

Janina Czapska

PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA KARNEGO W ŚWIELE BADAŃ JAKOŚCIOWYCH. OGRANICZENIA INNOWACJI PRZEZ PRAWO

1. Na szybkość postępowania karnego wpływają regulacje normatywne, możliwości ich realizacji w praktyce, jak też reguły organizacji, przede wszystkim takich instytucji jak Policja, prokuratura i sądy oraz zasady współpracy między nimi. Istotną rolę mogą też odgrywać indywidualne właściwości aktorów w procesie stosowania prawa, w szczególności ich wcześniejsze doświadczenia i nawyki. Koniec XX i początek XXI w. w Polsce to okres mniej czy bardziej katastroficznych wizji kryzysu wymiaru sprawiedliwości. „Ściana płaczu, droga przez mękę, „zapaść”, „stan krytyczny” – to przykłady określeń stosowanych w debatach sejmowych w ocenie tej sytuacji¹. Przedmiot krytyki i postulatów stanowiło w tym czasie przede wszystkim postępowanie sądowe. Przyczyny zapaści nie ograniczały się do zmian prawa (przede wszystkim wzrost kognicji sądów), ale miały też charakter organizacyjny, finansowy, kadrowy². Na podstawie diagnozy ówczesnej sytuacji formułowano postulaty natury:

¹ A. Łukaszewicz, *Ściana płaczu, sejmowa debata o wymiarze sprawiedliwości*, Rzeczpospolita z 29–30 marca 2003 r., s. C1.

² Wśród najważniejszych analiz zagadnienia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości należy wymienić: raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 1998 r., gdzie podkreślano fatalny stan budynków, brak kadry pomocniczej, telefonów, faksów i komputerów (por. *Gazeta Wyborcza* z 7–8 listopada 1998 r.; *Ż. Semprich, Sędziowie na twardej ławie*, Rzeczpospolita z 12–13 grudnia 1998 r., s. 5); ekspertyza Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, *Przyszłość polskiego wymiaru sprawiedliwości*; por. A. Goszczyński, *Oskarżony: sąd*, *Polityka* nr 8, 22 lutego 2003 r., s. 30–32; Open Society Institute, *Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej (UE). Sprawność sądownictwa*, 2002, wydanie w polskiej wersji językowej: Fundacja im. S. Batorego, Warszawa, listopad 2002. W tym raporcie za kryteria sprawnego sądownictwa uznano wzajemnie ze sobą powiązane: niezależność i niezawisłość, profesjonalizm, odpowiedzialność oraz instytucjonalną wydolność sądownictwa; M. Domagalski, *Jak odkorkować wymiar sprawiedliwości*, Rzeczpospolita z 2 grudnia 2003 r., s. C1, gdzie przedstawione zostało podsumowanie cyklu około 50 artykułów na temat niewydolności sądownictwa, jakie ukazały się w tym dzienniku; Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Justitia” oraz Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Sprawny sąd – zbiór dobrych praktyk*, opracował Ł. Bojarski, 2004 (zawiera m.in. artykuły publikowane w „Rzeczpospolitej”); Instytut Wy-

– **organizacyjnej** – podział sądów na mniejsze, łatwiejsze do zarządzania; powierzenie zarządzania sądami profesjonalnym menedżerom, pracującym pod nadzorem prezesa sądu – wprowadzenie nowych stanowisk dyrektorów sądów w sądach apelacyjnych i okręgowych oraz kierownika finansowego w sądach rejonowych³; właściwy podział zadań i odpowiedzialności między organy sądownicze i organy władzy wykonawczej⁴. Charakter tymczasowy można przypisać dwóm innym metodom, mianowicie przenoszeniu spraw do równorzędnych sądów w całym kraju oraz przenoszeniu sędziów czy zatrudnianiu sędziów sądów wojskowych do rozstrzygania spraw w sądach powszechnych;

– **kadrowej** – zwiększenie kadry dobrze wyszkolonych i doświadczonych sędziów, prokuratorów, pracowników sekretariatów, referendarzy i asystentów, właściwe wykorzystanie czasu i umiejętności sędziów i prokuratorów (uwolnienie ich od zadań niezwiązanych bezpośrednio z sądem i prowadzeniem postępowania przygotowawczego);

– **materiałnej**, przede wszystkim lokalowych i technicznych – zapewnienie dostatecznej liczby budynków i lokali o przyzwoitym standardzie⁵, zwiększenie liczby sal rozpraw – stąd postulaty pracy sądów na dwie zmiany; w zakresie wyposażenia technicznego – głównie komputeryzacja sądów i prokuratur, szersze wykorzystanie nowoczesnej techniki w protokolowaniu i prowadzeniu akt, zapewnienie odpowiedniego wyposażenia sądów i sekretariatów;

– **finansowej** – zwiększenie nakładów na wymiar sprawiedliwości, zmiana jego struktury.

Niewątpliwie jednym z istotnych warunków sprawnego sądownictwa jest odpowiednio wysoki budżet wymiaru sprawiedliwości oraz efektywny sposób jego uchwalania i rozdysponowania. Właściwie dopiero w 2003 r. nakłady na wymiar sprawiedliwości zostały w istotny sposób zwiększone po wcześniejszych drastycznych działaniach oszczędnościowych. Problem budżetu to także problem (możliwego) wpływu samego wymiaru sprawiedliwości na jego kształt i wysokość⁶. Jeśli budżet w całości zależy od decyzji politycznych, to reforma sądownictwa przez wyposażenie go w nowoczesne instrumenty prawne, mate-

miaru Sprawiedliwości, *Wymiar sprawiedliwości w Europie* (raport), cyt. za: „*Niewykorzystana armia Temidy*”, wywiad z prof. A. Siemaszko, Rzeczpospolita z 17 stycznia 2006 r., s. C3. Organizacyjne aspekty przedłużania postępowania karnego były jednym z tematów krajowych raportów przygotowanych w międzynarodowej części naszych badań i zostały opublikowane w języku niemieckim w „*Archivum Iuridicum Cracoviense*”, vol. XXXVII–XXXVIII, 2004–2005.

³ Por. art. 21 i n. u.s.p., Dz.U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.

⁴ Polska reprezentuje w tym zakresie tzw. model pośredni między modelem reprezentowanym przez państwa, gdzie zarządzanie i administrowanie sądownictwem w całości należy do organów kontrolowanych przez sędziów, a – na przeciwnym biegunie – modelem skupionym wokół władzy wykonawczej (na temat szczegółów por. Open Society Institute, *Program...*, s. 42–49).

⁵ Nawet postulowane w ostatnich latach zwiększenie liczby asystentów napotyka barierę lokalową – po prostu mogłoby zabraknąć dla nich miejsca do pracy.

⁶ Por. doświadczenia 10 państw europejskich sprzed akcesji do UE, opisane w raporcie Open Society Institute, *Program...*, s. 48 i n.

rialne, kadrowe i organizacyjne zależy od kompetencji, wyobraźni i dobrej woli polityków. Jeden z byłych wiceministrów sprawiedliwości i sędzia⁷ przyznawał bardzo duże znaczenie w reformowaniu sądownictwa art. 176 u.s.p., który przewiduje, że dochody i wydatki sądów powszechnych stanowią w budżecie państwa odrębną część⁸, choć jego stosowanie wymaga odpowiedniej interpretacji i niezbędnych udoskonaleń legislacyjnych. Zauważył, że: „Gdyby Ministerstwo Sprawiedliwości miało swoje własne pieniądze, mogłoby reformować sądownictwo bez oglądania się na budżet państwa”⁹. Wydaje się, że postulat samodzielności finansowej Ministerstwa Sprawiedliwości jest zbyt daleko idący, ponieważ zdolność i wola reform uzależniona byłaby wtedy od (politycznie wyznaczonego) ministra sprawiedliwości, który na dodatek jest prokuratorem generalnym, ale zbudowanie mechanizmów, które zapewniłyby Krajowej Radzie Sądownictwa jako organizacji samorządowej skuteczny wpływ na kształt budżetu, byłoby rozwiązaniem pożądanym¹⁰. Tam, gdzie sędziów pozbawia się całkowicie udziału w kontroli nad budżetem, trzeba liczyć się z konsekwencjami, polegającymi na „utrzymywaniu się kultury administracyjnej zależności”, co może osłabiać niezawisłość sądownictwa, przez silniejsze uzależnienie sądów od „hojności organów politycznych oraz zmniejszając ich zdolność do obrony swych uzasadnionych interesów”¹¹. Zgodnie z obowiązującym prawem, dyrektor sądu (kierownik w sądzie rejonowym) wykonuje zadania „przypisane kierownikowi jednostki na podstawie odrębnych przepisów w zakresie finansowym i gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego” (art. 21 § 2). Ten dyrektor (kierownik) podlega służbowo prezesowi sądu, jednak w zakresie zadań i kompetencji dysponowania budżetem sądu dyrektor sądu apelacyjnego podlega ministrowi sprawiedliwości, dyrektor sądu okręgowego – dyrektorowi sądu apelacyjnego, a kierownik (w sądzie rejonowym) – dyrektorowi sądu okręgowego (art. 177 § 4). Minister sprawiedliwości jest też dysponentem części budżetu odpowiadającej sądom powszechnym (art. 177 § 1).

Wobec wielu aspektów organizacyjnych metod usprawnienia wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, w tym rozdziale przedstawione zostaną bliżej tylko takie, które uznane zostały za podstawowe i znalazły odzwierciedlenie w badaniach prowadzonych przez zespół badawczy. Większy nacisk aniżeli we wcześniejszej debacie publicznej zostanie także położony na organizacyjne aspekty postępowania przygotowawczego. Na podstawie badań jakościowych

⁷ A. Grzelak, *Organizm obroni się sam. Wymiar sprawiedliwości wymaga radykalnej terapii*, Rzeczpospolita z 15 marca 2002 r., s. C3.

⁸ Ustawa o ustroju sądów powszechnych z 27 lipca 2001 r., Dz.U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.

⁹ A. Grzelak, *Organizm...*

¹⁰ Zgodnie z art. 178 u.s.p. Krajowa Rada Sądownictwa ma prawo wyrażania opinii o projektach budżetów przygotowywanych przez sądy i przedstawiania ich Ministerstwu Sprawiedliwości. Projekt budżetu, przygotowany przez dyrektorów sądów, KRS i ministra sprawiedliwości, rozpatrywany jest przez parlament (art. 178 u.s.p.).

¹¹ Open Society Institute, *Program...*, s. 49.

podjęta zostanie próba określenia najważniejszych czynników wywierających wpływ na przewlekłość postępowania karnego w Polsce oraz proporcji między czynnikami normatywnymi i pozanormatywnymi w tym zakresie w opinii ekspertów. Celem badań było poznanie doświadczeń i opinii na temat wybranych problemów, w szczególności na temat prawidłowości, jakie ustalono na temat przebiegu wybranych spraw karnych w badaniach akt. Z tego powodu wywiady z ekspertami zostały przeprowadzone po zakończeniu i opracowaniu wyników analizy aktowej, a ich wyniki stanowią uzupełnienie tamtych badań. Na podstawie wyników badań i własnych poszukiwań autorki zostaną sformułowane propozycje ulepszenia organizacji wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych (w tym przede wszystkim Policji i prokuratury), służące przyspieszeniu postępowania karnego.

Przeprowadzono 60 pogłębionych wywiadów z ekspertami z Krakowa i Katowic – doświadczonymi policjantami z wydziałów dochodzeniowo-śledczych Policji, prokuratorami z prokuratur rejonowych oraz adwokatami specjalizującymi się w sprawach karnych. Badania uzupełniono o zogniskowane dyskusje (tzw. *focus group*) z udziałem praktyków w Krakowie, w tym przede wszystkim doświadczonych sędziów i prokuratorów. Międzynarodową część badań empirycznych stanowiły pogłębione wywiady z sędziami i prokuratorami w Berlinie oraz obserwacja funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w tym mieście. W konsekwencji szczegółowe rozwiązania i postulaty dotyczące polskiego wymiaru sprawiedliwości przedstawione zostaną na tle rozwiązań przyjętych w sądach berlińskich. Subiektywny obraz wymiaru sprawiedliwości z perspektywy doświadczeń ekspertów znajduje kontynuację w rozdziale ósmym, stanowiącym dwugłos polskiego i niemieckiego sędziego na temat wiązków organizacji sądów z trwaniem postępowania w sprawach karnych.

Trzeba podkreślić, że badania jakościowe spełniają w poznaniu inną rolę niż reprezentatywne badania świadomości określonej grupy społecznej. Nie pozwalają na generalizacje, ale służą zwróceniu uwagi na pewne zjawiska, szukaniu prawidłowości oraz sygnalizowaniu zjawisk dotąd nierozpoznanych. Pozwalają niejednokrotnie wyjaśnić rozbieżności między *law in book* oraz *law in action*. Umożliwiają wskazanie możliwych granic skuteczności prawa stanowionego. Nowelizacja prawa nie jest czarodziejską różdżką, pozwalającą szybko i nieuchronnie zmienić rzeczywistą sytuację. Niewiele pomoże w przypadku, gdy brak faktycznych możliwości jej implementacji. Ponadto nie zawsze można szybko zmienić utarte przyzwyczajenia, asekuracyjne postawy czy lęki. Niejednokrotnie trzeba zmienić mentalność stosujących prawo, jak to obrazowo ujęli eksperci: „Zasadniczo nowelizacja z roku 2003 nie wpłynęła na przyspieszenie postępowania w sprawach karnych. Stało się to jedynie w pojedynczych przypadkach. Nowelizacja nie była w stanie zmienić dotychczasowych przyzwyczai-

jeń. To powoduje, że dalej dokonuje się szeregu zbędnych czynności (8)”¹², albo w kwestii bardziej szczegółowej: „(...) nie sprawdził się pomysł z tzw. skróconym protokołem. Przyczyną jest asekurancтво osób pracujących w organach ścigania. Wciąż bowiem pokutuje przekonanie, że im więcej umieści się w protokole, tym lepiej (...)” (9)¹³.

2. Gdy badania akt sądowych wykazały, że po wprowadzeniu noweli z 2003 r. wydłużyło się postępowanie przygotowawcze w sprawach kierowanych do sądu, w wywiadach z ekspertami poświęcono szczególnie dużo uwagi ocenie tego etapu postępowania. Większość respondentów (42 osoby, w tym 14 adwokatów, 12 prokuratorów i 16 policjantów) uznała, że przewlekłość postępowania przygotowawczego stanowi obecnie w Polsce poważny problem społeczny. Siedmioro respondentów nie podzielało tej opinii, a 11 kolejnych (w tym 6 prokuratorów, 4 adwokatów i 1 policjant) relatywizowała swoje stanowisko, twierdząc, że nie można sformułować generalnej opinii, ponieważ przewlekłość procesu stanowi problem wyłącznie w niektórych sprawach (np. trudne, wymagające weryfikacji wielu dokumentów itp.).

Spontaniczne wypowiedzi respondentów o przyczynach przewlekłości postępowania przygotowawczego (zastosowano pytanie otwarte) można podzielić na trzy podstawowe kategorie. Pierwszą (wskazała ją kilku respondentów) stanowią przyczyny, które można określić jako **obiektywne przyczyny faktyczne** – złożoność sprawy, jej skomplikowany charakter, konieczność przesłuchania wielu świadków, powoływanie biegłych itp. Tu właściwie nie mamy do czynienia z przewlekłością postępowania, chodzi bowiem o nieliczne przypadki, gdy długie postępowanie jest uzasadniane czynnikami, których ani ustawodawca, ani zmiana organizacji pracy odpowiednich organów nie mogłyby zmienić.

Przyczyny **normatywne**, które wywołują przewlekłość postępowania przygotowawczego, wskazała 1/6 ekspertów. Dominowały ogólne zarzuty nadmiernego formalizmu, zbyt skomplikowanych procedur itp. W związku z tym najczęstszy postulat przyspieszenia postępowania polegał na ogólnej propozycji dalszego uproszczenia procedury karnej. Pośród pozostałych można wyróżnić trzy postulaty normatywne ogólniejszej natury: w szerszym stopniu niż dotychczas wprowadzić zasadę oportunistu, „(...) robić wszystko na żądanie oskarżonego” (20); uzasadnianie i zatwierdzanie przez prokuratora czynności dokonywanych przez Policję powinno być dokonywane tylko wtedy, gdy żądają tego strony. Proponuje się ponadto pozostawienie wyłącznie w rękach Policji decyzji o umorzeniu postępowania rejestrowego oraz uproszczenie przepisów w zakresie dyscyplinowania świadków. Policjanci postulowali również dokonanie

¹² Numery umieszczone przy wypowiedziach respondentów oznaczają numery przypisane wywiadom według następującego porządku: 1–10 – adwokaci z Katowic; 11–20 – adwokaci z Krakowa; 21–30 – policjanci z Katowic; 31–40 – policjanci z Krakowa; 41–50 – prokuratorzy z Katowic; 51–60 – prokuratorzy z Krakowa.

¹³ Protokół przez większość respondentów jest jednak oceniany pozytywnie, por. kolejny punkt w tym rozdziale.

zmian przepisów prawa policyjnego, które pozwoliłyby na odformalizowanie wielu czynności dokonywanych przez funkcjonariuszy.

Zdecydowana większość odpowiedzi na pytania otwarte dotyczące przyczyn przewlekłości postępowania przygotowawczego oraz możliwości jego przyspieszenia dotyczy czynników o charakterze **organizacyjnym**. Niezależnie od roli (adwokat, prokurator, policjant) i miejsca jej pełnienia (Kraków, Katowice) dominują wypowiedzi dotyczące **kondycji Policji**. Nastawienie ekspertów najlepiej wyraził jeden z prokuratorów: „ogniwem, który obecnie wymaga najdalej idącego wsparcia jest Policja (...). To, że przy obecnym stanie personalnym w Policji (pod względem liczby etatów i wykształcenia funkcjonariuszy) system wymiaru sprawiedliwości jeszcze funkcjonuje, to zakrawa niemal na cud” (45). Krytyczne wypowiedzi na temat wydłużania postępowania przygotowawczego w konsekwencji złego stanu Policji można podzielić na trzy podstawowe kategorie:

– **braki kadrowe**; brak wykwalifikowanej kadry do prowadzenia dochodzeń – policjantów jest za mało (w niektórych jednostkach liczba wakatów sięga 30%), najbardziej dotkliwe braki występują w pionie dochodzeniowo-śledczym, a pośród zatrudnionych tam funkcjonariuszy znaczna część nie jest przygotowana do wykonywania zadań ze względu na brak odpowiedniego wykształcenia czy dostatecznego doświadczenia (duża rotacja w Policji, zastępowanie doświadczonych funkcjonariuszy młodymi), czy brak specjalizacji w zakresie najbardziej skomplikowanych spraw (wyjątek stanowi przestępczość zorganizowana). Przykładowa wypowiedź ilustrująca tę argumentację: „90% to nieprawnicy, trzeba ich wszystkiego uczyć, prokurator zwraca akta z wytycznymi, to wszystko trwa” (51). Z faktu, że policjanci prowadzący postępowanie z reguły nie są odpowiednio wykształceni, wynikają też istotne trudności w komunikacji z prokuratorami: „nie wiedzą, z jakich przyczyn sprawa może się »posypać« przed sądem. Nie umieją tego ocenić i często mają pretensje, że wymaga się od nich przeprowadzania czy powtarzania czynności, kiedy oni nie widzą takiej potrzeby” (55).

Problem niedostatecznego przygotowania merytorycznego dostrzegają także sami policjanci. Jeden z respondentów posunął się nawet do sformułowania postulatu, aby do Policji przyjmować wyłącznie osoby z wyższym wykształceniem, najlepiej prawniczym. Jeden z prokuratorów opowiadał o swoistej wojnie podjazdowej uprawianej czasem przez policjantów, którzy wiedzą, że w prokuraturze „rządzi statystyka” – przesyłają prokuratorowi akta do sporządzenia aktu oskarżenia, choć mogliby to zrobić sami, ponieważ wiedzą, że prokurator często nie ma czasu odsyłać akt do Policji i woli dla przyspieszenia postępowania taki akt oskarżenia napisać sam.

Policjanci pracujący w pionie dochodzeniowo-śledczym są nadmiernie obciążeni pracą. Prowadzą równocześnie kilkadziesiąt dochodzeń (nawet 60–80). Są ponadto obciążani dodatkowymi obowiązkami oraz rozbudowaną statystyką.

Jak wskazał jeden z zainteresowanych: „(...) Aktualnie mam ich [tzn. prowadzonych spraw] 60, do tego dochodzą dyżury zdarzeniowe. (...) na zajmowanie się swoimi sprawami mam na 20 dni jedynie 9!” (policjant z szesnastoletnim stażem, pracujący w komisariacie).

W tej sytuacji nie może dziwić, że jednym z podstawowych postulatów dotyczących usprawnienia pracy Policji jest zwiększenie liczby etatów w pionie dochodzeniowo-śledczym, przesunięcie do tych wydziałów funkcjonariuszy z innych, mniej obciążonych wydziałów, skierowanie do prac biurowo-statystycznych pracowników cywilnych, zapewnienie specjalnej służby do wręczania wezwań (por. też pkt 5). Towarzyszą temu postulaty dokształcania policjantów, stworzenia im stabilnego statusu i jasnych kryteriów awansu. W wypowiedziach policjantów pojawia się też krytyka przełożonych, którzy niedostatecznie interesują się tym, co robią podwładni, a przez to negatywnie wpływają na jakość policyjnej pracy dochodzeniowej (por. niżej).

– **katastrofalne warunki pracy**; w Policji brak podstawowego wyposażenia – pokoiów do przesłuchań, materiałów biurowych, komputerów. O sytuacji świadczą następujące wypowiedzi: „nawet ołówki mamy własne” (40); „w jednostkach Policji czasem brakuje nawet zwykłych długopisów czy papieru do drukarek” (28). Niektórzy policjanci ze świadkami kontaktują się za pomocą prywatnego telefonu komórkowego. Trudno się temu dziwić, skoro inny respondent poinformował ankietera, że do jedynego na komisariacie telefonu z wyjściem na miasto trzeba czekać czasem pół godziny. W Policji brakuje samochodów, komputerów, benzyny, dostępu do Internetu. Jeden z respondentów odmówił odpowiedzi na pytanie o techniczne wyposażenie Policji, uzasadniając, że „legendy, które o tym krążą, są w całej rozciągłości prawdziwe, bo przecież policjanci w zasadzie wszystko finansują sobie sami”(36). W niektórych komisariatach tragiczne są także warunki lokalowe, „zdarza się, że na komisariatach Policji brakuje tak prozaicznych rzeczy jak toalety dla stron i świadków” (26). Trzeba tu jednak podkreślić, że warunki pracy policjantów w poszczególnych jednostkach Policji mogą się różnić; policjanci z komend wojewódzkich i miejskich zwracali uwagę, że w niektórych sprawach (np. warunki lokalowe) oni sami nie mogą się skarżyć, ale tragiczna sytuacja panuje w komisariatach¹⁴.

– **organizacja pracy w Policji**; w tym zakresie powtarzały się dwa postulaty – poprawić komunikację między jednostkami Policji oraz usprawnić obieg dokumentów między Policją, prokuraturą a sądem. Obecnie przy uwzględnieniu hierarchicznego podporządkowania w Policji i prokuraturze akta niepotrzebnie

¹⁴ Ponad połowa budynków użytkowanych przez Policję (około 3400) została wybudowana przed 1960 r. Szacuje się, że konieczna jest modernizacja co najmniej 450 podstawowych obiektów służbowych oraz budowa około 60 nowych siedzib jednostek; A. Przemyski, M. Róg, *Ustawa o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej w latach 2007–2009. Zakres regulacji i spodziewane efekty dla Policji* (w:) A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2007, t. I, s. 122–123.

krążą między poszczególnymi organami. Jeden z policjantów zaproponował, aby wprowadzić zasadę, że policjant współpracuje bezpośrednio z jednym prokuratorem – prokurator miałby w posiadaniu akta, a policjant wykonywałby poszczególne czynności dochodzeniowo-śledcze (29). W podobnym kierunku zmierzał jeden z prokuratorów, który uznał, że „byłoby dobrze, gdyby prokurator dysponował własnym zespołem policjantów, tylko jemu podległych” (47). Wydaje się, że ze względu na możliwe usprawnienie i poprawę jakości współpracy prokuratora z Policją warto byłoby rozważyć silniejsze związanie osób prowadzących postępowanie w konkretnej sprawie, przy jednoczesnej poprawie komunikacji między nimi, również z użyciem nowoczesnych form komunikacji, jak poczta elektroniczna.

Policjanci krytycznie oceniali organizację pracy w Policji. Jeden z respondentów w odpowiedzi na pytanie, jak ocenia organizacyjne warunki pracy stwierdził: „Praca w Policji wcale nie jest zorganizowana. Brak jest jakiegoś ogólnego uporządkowania, zasad działania. Organizacja pracy i zadań wykonywanych przez poszczególnych funkcjonariuszy ma charakter indywidualny, zależy tylko od nich” (policjant z szesnastoletnim stażem). Nie jest to podejście odosobnione. Nie mogą dziwić w tej sytuacji postulaty formułowane w odniesieniu do komisariatów, że aby poprawić warunki organizacyjne pracy Policji, należy w pierwszej kolejności dokształcić przełożonych¹⁵.

Wiele problemów odnoszących się do działania Policji w postępowaniu przygotowawczym dotyczy również funkcjonowania prokuratury. Oprócz niedostatecznej liczby prokuratorów, braku pożądanej specjalizacji czy obciążania prokuratorów pracami biurowymi i statystycznymi, zwracano uwagę również na warunki pracy. O problemach lokalowych w prokuraturze świadczy wypowiedź jednego z respondentów: „zdarza się, iż strony odmawiają udziału w czynnościach ze względu na to, że w prokuratorskich pokojach jest zbyt duszno, zbyt gorąco” (41) albo „wystarczy powiedzieć, że warunki lokalowe, w jakich pracujemy, naruszają podstawowe przepisy BHP. Problemem są podstawowe warunki higieniczne, czy nawet właściwe oświetlenie” (54). Brakuje służbowych samochodów, a nawet przyzwoitego wyposażenia gabinetów. Jedna trzecia respondentów uważa za oczywiste, że każdy prokurator powinien mieć komputer służbowy z drukarką, kiedy w rzeczywistości w wiele niezbędnych pomocy prokuratorzy muszą zaopatrywać się sami („czasem nawet w długopisy” – 59).

Prokuratorzy postulują ułatwienie im dostępu do niezbędnych baz danych (1/3 respondentów), takich jak KSIP, KRS, dane adresowe, PESEL itp. (podobnie sędziowie w odniesieniu do sądów – por. wypowiedzi ekspertów w czasie zogniskowanej dyskusji oraz następny rozdział). Prokuratorzy powinni również

¹⁵ Na temat aktualnych działań w Policji służących zarządzaniu zasobami ludzkimi por. cz. 4 w pracy A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja...* Ostatnio ukazał się też Zeszyt Naukowy Instytutu Spraw Publicznych UJ, w którym analizuje się możliwości poprawy organizacji i zarządzania w komisariacie Policji (2006, nr 2).

dysponować połączeniem pocztą elektroniczną z różnymi instytucjami ważnymi dla prowadzenia postępowania przygotowawczego, w tym też z Policją, co mogłoby umożliwić porozumiewanie się w sprawie projektów postanowień czy innych pism. Pracę ułatwiłby też dostęp do Internetu, Lexa, do orzecznictwa, a nawet do kodeksów i komentarzy („Mamy jeden komentarz na cały wydział” – 49).

W wypowiedziach na temat organizacyjnych i technicznych warunków pracy prokuratora oraz postulatach w tym zakresie w jednym przypadku zaznacza się różnica między Krakowem a Katowicami: respondenci w Katowicach domagali się powszechnie komputeryzacji prokuratur. Prokuratury w Krakowie zostały niedawno skomputeryzowane, co zostało z zadowoleniem odnotowane przez naszych ekspertów, choć niektórzy krytycznie oceniają przy tym stosowany system informatyczny.

Wśród problemów kadrowych wymieniana jest w pierwszej kolejności obsługa sekretariatów (6 prokuratorów); pracowników sekretariatów jest za mało, niesatysfakcjonujący jest ich poziom profesjonalny i stabilność zatrudnienia. Jedna czwarta badanych prokuratorów postuluje wprowadzenie w prokuraturze – analogicznie do sądów – instytucji asystenta, który odciążałby prokuratora od prostszych czynności i pozwolił skupić się na poważniejszych problemach.

Jako przyczyny przewlekłości postępowania przygotowawczego wskazywano także zjawiska specyficzne dla prokuratury. Do najważniejszych należałoby zaliczyć: niedostateczny nadzór prokuratora nad policją, przenoszenie postępowań między poszczególnymi – czasami nawet bardzo odległymi geograficznie – jednostkami organizacyjnymi prokuratury. Do tej kategorii należy też praktyka stosowania tymczasowego aresztowania, kiedy po zatrzymaniu podejrzanych w areszcie rozpoczyna się dopiero gromadzenie dowodów albo stosuje się areszt tylko po to, by „zmiękczyć” podejrzanego (tzw. areszt wydobywczy).

Sytuacja u naszego zachodniego sąsiada jest trochę inna. Bezpośredni dostęp do rejestru skazanych jest zapewniony z wyznaczonych stanowisk. Można jednak przez własny komputer służbowy wystąpić o takie dane, wyniki otrzymuje się pocztą wewnętrzną z tego stanowiska po około 2, 3 dniach. Prokuratura ma natomiast bezpośredni dostęp do rejestrów adresowych. Niemieccy prokuratorzy z Berlina oceniali wyposażenie prokuratury jako zupełnie dobre (sytuacja wyraźnie poprawiła się w 2004 r.). Wszyscy, łącznie z pracownikami administracyjnymi, mają komputery z odpowiednim oprogramowaniem. Funkcjonuje bank danych, w którym można w każdym momencie ustalić, na jakim etapie jest konkretne postępowanie. Prokuratorzy nie mają nieograniczonego dostępu do Internetu, ale korzystają z poczty elektronicznej.

Polscy prokuratorzy prawie jednomyślnie uznali, że są nadmiernie obciążeni obowiązkami zawodowymi, choć sytuacja w tym zakresie jest uzależniona od wielkości miasta i zasięgu terytorialnego prokuratury. Średnie obciążenie w jednej z badanych prokuratur wynosiło 60–70 spraw na prokuratora miesięcz-

ne, co jest typowe dla dużych miast. Sytuację pogarsza fakt delegowania prokuratorów z prokuratur rejonowych do okręgowej przy nielicznych delegacjach do tych prokuratur osób z innych, mniej obciążonych pracą prokuratur rejonowych. Prawie połowa prokuratorów wskazywała ponadto na obciążenie związane z dyżurami, które dodatkowo wyraźnie wzrosło w związku z powołaniem sądów „dwudziestoczterogodzinnych”¹⁶.

Obok oczywistego w tych warunkach postulatu wzmocnienia kadrowego prokuratury powtarzała się idea zreorganizowania pracy prokuratury w taki sposób, by prokuratorzy mogli bez przeszkód wykonywać zaplanowane czynności dochodzeniowo-śledcze. Jeden z największych problemów stanowi obowiązek **występowania przed sądem**. Prokuratorzy skarżą się, że nie mają stałych terminów wokand, co w sytuacji, kiedy 2–3 dni w tygodniu spędzają w sądzie, dezorganizuje ich pracę nad prowadzonymi sprawami. Wokandy przychodzą w przeddzień, a czasem danego dnia rano. Wiążący się z tym problem przygotowania do rozprawy ilustruje wypowiedź jednego z prokuratorów: „(...) problemem jest to, że (...) na każdej rozprawie jest inny prokurator. To powoduje brak ciągłości. Na przykład na pierwszej rozprawie są słuchani oskarżeni, a druga – po przerwie – w obecności nowego prokuratora, który nie był przy przesłuchaniu, zaczyna się od zadawania przez strony pytań oskarżonym (a prokurator nie wie, o co pytać)” (58).

Rozwiązanie problemu mogłoby polegać na występowaniu prokuratorów przed sądem we własnych sprawach, choć słabość takiego rozwiązania polega na tym, że więcej czasu w sądzie spędzaliby prokuratorzy, którzy kierują więcej aktów oskarżenia. Idealem byłoby wyodrębnienie grupy prokuratorów zajmujących się popieraniem oskarżenia przed sądem przy zachowaniu reguły, że daną sprawę prowadzi przed sądem jeden prokurator, co gwarantowałoby znajomość danej sprawy i zapobiegało wydłużaniu czasu trwania przesłuchania z powodu nieprzygotowania prokuratora. W związku z krytyczną oceną możliwości przyjęcia aktualnie tego rozwiązania, niektórzy prokuratorzy proponują minimalistycznie, żeby chociaż każdy z nich miał stałe dni na wokandy.

Ten sam problem podnosili uczestnicy zogniskowanej dyskusji. „Prokuratorzy-sądownicy” zapewniłoby wyższą jakość oskarżania i można byłoby od nich każdorazowo wymagać znajomości akt. Berlińscy prokuratorzy przyznali, że u nich też nie ma specjalizacji (s. 7 wywiadu). Nie mają też własnych spraw na wokandzie. Codziennie podejmowane są decyzje, kto będzie reprezentował oskarżenie na rozprawie. Niemieccy respondenci również oceniali krytycznie tę praktykę.

¹⁶ Typowa jest wypowiedź jednego z respondentów: „Spraw jest dużo, obciążenie liczy się na wszystkich prokuratorów w jednostce, a niektórzy są funkcyjni i nie prowadzą postępowań, do tego dochodzą dyżury, wokandy 2–3 razy w tygodniu, nadzór nad policjantami (najlepiej na miejscu w komendzie czy komisariacie), przy takim obciążeniu obowiązkami na prowadzenie postępowań zostaje 1–2 dni w tygodniu” (60).

Spośród innych przyczyn wydłużania postępowania przygotowawczego, które odnoszą się zarówno do pracy Policji, jak też prokuratury, respondenci wskazywali przede wszystkim na dwie: **opinie biegłych i najszerzej rozumiany obieg dokumentów** (między urzędami, oczekiwanie na odpowiedź różnych instytucji i organów, do których zwracają się organy ścigania, długie oczekiwanie na karty karne, niewłaściwy system doręczeń).

Respondenci skarżyli się, że oczekiwanie na ekspertyzy trwa za długo, np. w sprawach o błąd w sztuce lekarskiej – do 2 lat (49). Instytucje, które z reguły takie ekspertyzy wykonują (laboratoria komend wojewódzkich, Centralne Laboratorium Kryminalistyczne przy Komendzie Głównej Policji, Instytut Ekspertyz Sądowych), potrzebują na ich wykonanie dużo czasu, czasem (w przypadku komend wojewódzkich) brakuje odpowiedniego sprzętu, pieniędzy, odczynników itp.¹⁷ W reakcji na tę sytuację w wypowiedziach ekspertów powtarzał się postulat, aby poszerzyć i przygotować odpowiednią kadrę biegłych, którzy opracowywaliby opinie szybko i fachowo. W wielu przypadkach można zlecać przygotowanie opinii ekspertom spoza wymienionych wyżej instytucji, jednakże kosztują one drożej, stąd instytucjonalny opór przeciwko takim alternatywnym rozwiązaniom i ich ograniczone znaczenie w praktyce.

Jednocześnie trzeba podkreślić, że zdaniem większości respondentów (41 osób) eksperci powoływani są w miarę potrzeby, za często – 6 respondentów, za rzadko – także 6 respondentów (inne odpowiedzi – 5 osób, to wypowiedzi relatywizujące: w zasadzie prawidłowo, ale są przypadki, kiedy biegli powoływani są za często, ewentualnie za rzadko). Najlepiej, czemu trudno się dziwić, częstotliwość powoływania biegłych w postępowaniu przygotowawczym oceniali prokuratorzy (4/5). Pozytywnie na temat częstotliwości powoływania biegłych wypowiedziało się 3/4 policjantów. Najbardziej krytyczni byli adwokaci, ale także w tym przypadku połowa uważała, że w postępowaniu przygotowawczym biegli powoływani są w miarę potrzeby (11 na 20). Jedna piąta uznała, że dzieje się to za rzadko, przy czym w uzasadnieniu podawano konkretne typy spraw, głównie finansowe i karno-skarbowe albo formułowano opinie, że przyczyną tego stanu jest obawa przed mnożeniem kosztów i w praktyce sądy muszą uzupełniać postępowanie o ekspertyzy, które powinny być przeprowadzone w postępowaniu przygotowawczym. Opinie, że biegłych powołuje się za rzadko, policjanci opatrzyli komentarzem, że brakuje pieniędzy na ekspertyzy. Jeden z respondentów zwrócił uwagę na inny aspekt tego zagadnienia: „Zasadniczo biegli powoływani są w miarę potrzeby. Pojawiają się jednak problemy kompetencyjne. Policja i prokuratura często toczą spór o to, kto ma powołać biegłego w konkretnej sprawie. Przyczyną sporów są kwestie finansowe – chodzi o to, kto ma zapłacić za opinię”(23).

¹⁷ Ze względu na trudności laboratoriów kryminalistycznych komend wojewódzkich rozważa się możliwość ich scentralizowania w jedną strukturę, podobnie jak CBS; T. Noszczyński, *Razem czy osobno*, Policja 997, nr 9 (30), wrzesień 2007, s. 12–13.

Nieliczni policjanci prezentujący opinię, że biegli powoływani są za często, szukają – podobnie jak adwokaci – przyczyn w asekuracyjnym nastawieniu prowadzących postępowanie przygotowawcze, przede wszystkim w obawach, że podejrzany może być niepoczytalny. Potwierdził to jeden z prokuratorów: „najczęściej powoływani są biegli psychiatrzy – należałoby ograniczyć przesłanki badania do aktualnego stanu zdrowia badanego, gdy był leczony w ostatnich latach, a nie jak jest teraz, gdy na przykład podejrzany podaje, że mając 5 lat spadł z drzewa i uderzył się w głowę. W 95% przypadków biegli stwierdzają pełną poczytalność, a opinia to są koszty, czas” (56).

Respondenci mieli również na podstawie swej praktyki ocenić wpływ uchylania się świadków i podejrzanych od udziału w postępowaniu przygotowawczym na czas trwania tego postępowania¹⁸. W odpowiedziach zarysowały się różnice związane z rolami pełnionymi przez respondentów, co przejawiało się przede wszystkim w „ochronnych” argumentacjach adwokatów i bardzo krytycznym nastawieniu policjantów, którzy w swej praktyce bezpośrednio i nieustannie spotykają się z tym problemem. Uporczywe uchylanie się podejrzanych od udziału w postępowaniu przygotowawczym istotnie wydłuża postępowanie przygotowawcze zdaniem 11 prokuratorów, 10 policjantów oraz 3 adwokatów. Przeciwnego zdania jest 3 prokuratorów, 7 policjantów i 13 adwokatów. Adwokaci uważają, że podejrzani nie wydłużają postępowania ze względu na położenie, w jakim się z reguły znajdują; część z nich jest tymczasowo aresztowana, inni boją się pogorszenia swej sytuacji (np. zastosowania wobec nich tymczasowego aresztu), wreszcie inni – w przekonaniu o swej niewinności – dążą do możliwie szybkiego zakończenia postępowania. W sumie zatem opinie ekspertów, zdeterminowane pełnionymi rolami, prawie się równoważą: 24 osób uważa, że uporczywe uchylanie się podejrzanych wydłuża postępowanie przygotowawcze, 23 wyraziło przeciwną opinię, a 13 uchyliło się od jednoznacznej opinii.

Bardziej wyraziście kształtują się opinie ekspertów w odniesieniu do świadków; 49 uważa, że uporczywe uchylanie się świadków od udziału w postępowaniu przygotowawczym istotnie wydłuża postępowanie przygotowawcze, dalszych 14 (4 prokuratorów, 10 adwokatów i żaden policjant) – że tak nie jest. Na taki rozkład odpowiedzi największy wpływ mieli policjanci. Negatywny wpływ świadków na długość postępowania przygotowawczego dostrzegało 11 prokuratorów, 9 adwokatów oraz 19 policjantów! Najbardziej drastycznie opisał sytuację jeden z nich: „Świadek przychodzi, kiedy ma na to ochotę. Jeśli wcześniej miał już jakiś kontakt z postępowaniem karnym, to prawie na pewno nie przyjdzie w pierwszym terminie (...)” (36). Inny policjant stwierdził: „Czasami musimy ich [świadków] straszyć, że jak nie przyjdą, to zostaną od razu doprowadzeni. Straszanie grzywną nie działa – nawet jak powiemy, że dostaną 3 tysiące”

¹⁸ Nie zajmujemy się tutaj przypadkami wykorzystywania legalnie przysługujących uprawnień do celowego wydłużania postępowania. Jak ocenił jeden z prokuratorów „tylko legalne wykorzystanie istniejących uprawnień (...) może wydłużyć postępowanie o 6–7 miesięcy” (41).

(37)¹⁹. Jednocześnie policjanci podkreślają złożoność sytuacji, w jakiej przechodzi im działać: „Kary porządkowe na tym etapie postępowania nie spełniają swojej roli. Ja mam się dowiedzieć, mam uzyskać informację o przestępstwie – przymusowo wezwany świadek nie będzie ze mną współpracował” (39). Adwokaci zwracają dodatkowo uwagę, że niejednokrotnie nieobecność świadków stanowi konsekwencję zniechęcenia wynikającego z nieterminowości i niepunktualności przesłuchań.

Ocena reakcji organów w postępowaniu przygotowawczym na uporczywe uchylanie się podejrzanych lub świadków od udziału w postępowaniu została oceniona jako właściwa przez 3 adwokatów, 9 prokuratorów oraz 9 policjantów. Pozostali respondenci wypowiadali się na ten temat mniej lub bardziej krytycznie. Dominujące argumenty krytyczne różnią się w zależności od roli pełnionej w postępowaniu karnym. Oceny prokuratorów są dość podobne: „organy procesowe reagują szybko. Nie można jednak tracić z pola widzenia tego, że często nie stosuje się przewidzianych prawem środków ze względu na trudności z realizacją doprowadzenia albo ze względu na problemy dotyczące braku realnych możliwości wyegzekwowania grzywny” (44). Prokuratorzy opisują sekwencyjność działania zarówno w stosunku do świadków, jak też podejrzanych: „Przyjmuje się, że jedno niestawiennictwo może się komuś przytrafić. W przypadku następnego mamy wezwanie przez Policję, doprowadzenie przez policjanta na przesłuchanie, dopiero jak to nie daje rezultatu: zatrzymanie i przymusowe doprowadzenie” (51). Podkreślają trudności w stosowaniu nadmiernie sformalizowanych przepisów – „morze papierków do wypełnienia” (45) – i postulują uproszczenia w tym względzie.

Ci prokuratorzy, którzy oceniają obecną praktykę reagowania jako niewłaściwą, argumentują, że prokuratorzy stosują kary za późno, ale z reguły dlatego, że „Policja nie przekazuje prokuratorowi informacji o tym, że podejrzany lub świadek nie stawia się na ich wezwanie. Zamiast tego Policja po raz wtóry wzywa na kolejny termin czynności” (47). Policjanci uważają natomiast, że kary stosowane są przez prokuraturę za rzadko i zbyt późno. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, kiedy Policja i prokuratura nawzajem obwiniają się o opieszałość we właściwym reagowaniu na uchylanie się od udziału w postępowaniu. Niektórzy policjanci uważają, że prokuratorzy stosują właściwe środki w odniesieniu do podejrzanych, ale za późno, za rzadko, albo wcale nie reagują na niestawiennictwo świadków. Tę opinie potwierdzają również niektórzy adwokaci. Zdaniem policjantów i adwokatów demoralizująco oddziałuje ponadto praktyka polegająca na tym, że „karę już wymierzoną uchyla się ilekroć wzywany stawiał się na kolejne wezwanie – nawet jeżeli nie usprawiedliwił dostatecznie swojego uprzedniego niestawiennictwa” (21). Dwóch adwokatów zwraca uwagę na po-

¹⁹ Nowelizacja kodeksu postępowania karnego z 9 maja 2007 r. (Dz.U. Nr 99, poz. 664) przewiduje podniesienie tej sumy do 10 tys. zł. Jednakże, jak wynika z wypowiedzi ekspertów, nie przez podwyższanie wysokości kary wiedzie droga do dyscyplinowania uczestników procesu.

zytywną zmianę, jaką stanowi przełamanie rutyny i częstsze przesłuchiwanie świadków przez Policję w miejscu ich pobytu. Na tę formę przesłuchiwania wskazywali też sami policjanci. W tym przypadku, podobnie jak w odniesieniu do skutecznego poszukiwania ukrywających się osób, część respondentów zauważa nowe zjawisko, które wpływa na wydłużanie postępowania – masowe wyjazdy Polaków za granicę. Dla poprawy sytuacji dwóch policjantów postulowało zmianę prawa, polegającą albo na uprawnieniu Policji do stosowania kar porządkowych, albo upoważnieniu Policji do nakładania w takich sytuacjach mandatów karnych. Oba postulaty sprowadzają się zatem do umożliwienia Policji bezpośredniej reakcji wobec osoby uchylającej się od udziału w postępowaniu. Adwokaci, obok propozycji konsekwentnego i wczesnego stosowania środków dyscyplinujących, proponowali też, aby poprawić sytuację „(...) przez prawidłowe zaplanowanie czynności, stworzenie harmonogramu czynności i niezwłoczne przystąpienie do ich wykonywania, natychmiast, żeby się nie okazało, że w międzyczasie świadek wyjedzie za granicę i trzeba czekać aż wróci” (11).

Podsumowując tę część badań jakościowych trzeba podkreślić, że znacznie większy problem o charakterze zarówno ilościowym, jak też jakościowym stanowi brak skutecznego dyscyplinowania świadków. Wskazuje się na trudności w egzekwowaniu kar porządkowych oraz niechęć organów do ich stosowania. W tym kontekście warto podkreślić dwa zjawiska, które wychodzą poza rutynowe ujęcie problemu: rozszerzająca się praktyka przesłuchiwania świadków przez Policję w miejscu pobytu oraz świadomość części respondentów o znaczeniu interakcji między traktowaniem obywateli przez organy postępowania przygotowawczego a ich zachowaniem.

Ocena prawnych i faktycznych możliwości znalezienia w Polsce podejrzanego, który się uparczywie ukrywa, jest w różnych grupach zawodowych podobna. Z reguły eksperci pozytywnie oceniają prawne możliwości w tym względzie, krytycznie natomiast postrzegają praktykę. Wskazują, że „Zbyt rzadko stosuje się poszukiwania za pomocą listu gończego, częściej prowadzi się poszukiwania mające ustalić miejsce pobytu. Poszukiwanie w tym trybie daje jednak niewielkie efekty” (24) albo „Należy przy tym łączyć poszukiwania z nakazem doprowadzenia – wtedy ma to sens (...)” (58). Prokuratorzy i policjanci podkreślali brak dostatecznych środków, problemy z aktualizacją dostępnych baz danych, trudności w przypadku osób wyjeżdżających za granicę albo niechęć obywateli do współpracy z Policją. Jednak niezależnie od grupy zawodowej wskazywano też na rutynę, uzależnienie rezultatu wyłącznie od motywacji policjantów. Oto przykłady: „W praktyce poszukiwania ograniczają się jedynie do sprawdzania przez Policję różnego rodzaju dokumentów mających pomóc w ustaleniu miejsca pobytu sprawcy (...)” (47). „Jeśli chodzi o możliwości praktyczne, to okazuje się, że jak mamy w Polsce wizytę ważnych zagranicznych gości (...), to nagle Policja może wyłapać wszystkich podejrzanych poszukiwanych od lat” (51). W rezultacie w sytuacjach, które nie mają wyjątkowego charakteru, podejrzani

zatrzymywani są z reguły przypadkowo, na przykład „(...) czynnik ludzki ma największe znaczenie, (...) w praktyce szanse są równe zeru, chyba, że podejrzanego znajdzie się przypadkiem, na przykład przy kontroli za szybką jazdę (...)” (14). Adwokaci zwracają też uwagę na zwykłe przejawy niesolidności, przykładowo: „(...) podejrzanym jest w areszcie od 9 miesięcy, inny sąd go poszukuje, a Policja pisze notatki, że podejrzanym jest widywany w miejscu zamieszkania i odwiedza matkę” (20).

Jedno z pytań w wywiadzie z ekspertami poświęcone zostało znaczeniu nowej instytucji w postępowaniu przygotowawczym, jakim jest skrócony protokół uregulowany w art. 304a k.p.k. Zdaniem 47 praktyków, ten protokół sprawdził się w postępowaniu przygotowawczym (w tym 11 adwokatów, 18 policjantów i 18 prokuratorów), ponieważ przyspieszył postępowanie, wyeliminował zbędny formalizm i ograniczył biurokrację, nie trzeba było drugi raz sporządzać właściwie identycznego protokołu. Protokół nie sprawdził się zdaniem 3 adwokatów, 2 policjantów i 1 prokuratora, przede wszystkim z tego powodu, że jest rzadko stosowany i nie ma większego znaczenia w praktyce. Siedmiu respondentów nie miało zdania na temat znaczenia art. 304a w praktyce (w tym 6 adwokatów i 1 prokurator). Trzeba szczególnie podkreślić prawie jednomyślną aprobatę policjantów, którzy ten protokół stosują, oraz prokuratorów, którzy obserwują jego stosowanie w postępowaniu przygotowawczym. Wydaje się, że obok konsensualnych form zakończenia postępowania art. 304a k.p.k. spotyka się z najszerszą aprobatą praktyków.

W podsumowaniu należy podkreślić, że przyczyny przewlekłości postępowania przygotowawczego i możliwości uzdrowienia sytuacji respondenci dostrzegają przede wszystkim w poprawie wyposażenia, uzupełnienia kadr i zmianach organizacyjnych w Policji. Zamierzeniom ustawodawcy nie towarzyszyły niezbędne zmiany w tym zakresie, a wydaje się, że w niektórych kwestiach sytuacja nadal dramatycznie się pogarsza. W kolejnych latach odchodzi z pracy w Policji coraz więcej doświadczonych funkcjonariuszy, przede wszystkim z powodu wysokości wynagrodzeń oraz niepewności statusu i awansu. Część najbardziej doświadczonych policjantów odchodzi do lepiej opłacanych i znacznie lepiej wyposażonych służb jak Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Centralne Biuro Antykorupcyjne.

3. W ocenie znaczenia przewlekłości postępowania sądowego jako poważnego problemu społecznego we współczesnej Polsce prokuratorzy, adwokaci i policjanci w wywiadach nie byli jednomyślni. Ponad połowa respondentów (35) uznała, że przewlekłość postępowania sądowego jest poważnym problemem (3/4 adwokatów, 3/5 policjantów, 2/5 prokuratorów), 5 odpowiedziało przecząco, a 12 relatywizowało swe odpowiedzi (w tym 2/3 prokuratorów i 1/3 adwokatów). Ze względu na brak doświadczeń w tej materii 2/5 policjantów uchyliło się od merytorycznej odpowiedzi na pytanie.

Eksperci, którzy uważali, że przewlekłość postępowania sądowego stanowi w Polsce poważny problem społeczny, szukali podstawowych przyczyn i metod przeciwdziałania w czterech kategoriach zjawisk:

- **złe prawo**; według prokuratorów, dla poprawy sytuacji należałoby ograniczyć zasadę bezpośredniości, nie powtarzać czynności z postępowania przygotowawczego przed sądem, zwiększyć możliwości odczytywania zeznań z postępowania przygotowawczego, poszerzyć możliwości dyscyplinowania uczestników postępowania. Wspólnie z adwokatami wskazywali też na potrzebę dalszego rozszerzenia stosowania art. 335 i 387 k.p.k. Drugi postulat natury normatywnej polegał na ograniczeniu możliwości przekazywania sprawy do ponownego rozpoznania przez sąd II instancji. Respondenci podkreślali, że sądy niejednokrotnie zwracają sprawy na podstawie drobnych uchybień formalnych;

- **niewłaściwe zachowanie aktorów w procesie stosowania prawa**; największym problemem jest niestawienie świadków i oskarżonych, w drugiej kolejności kłopoty z biegłymi: długi czas oczekiwania na ekspertyzę i zbyt częste powoływanie biegłych w związku z wątpliwościami dotyczącymi poczytalności;

- **względy organizacyjne**; przede wszystkim nadmierne obciążenie sędziów sprawami, połączone z niedostateczną liczbą asystentów i personelu sekretariatów oraz zbyt uboga infrastruktura; za mało sal rozpraw i pokojów na sędziowskie gabinety, niedostatecznie przemyślane wydawanie pieniędzy²⁰;

- **niewłaściwe stosowanie prawa przez sąd**; w tym zakresie propozycje ekspertów sięgają od ogólnych postulatów, że sędziowie powinni lepiej znać prawo albo lepiej je interpretować, po konkretne uwagi: sąd powinien szybciej sięgać po instrumenty przymusowego doprowadzenia w przypadku niestawienia stron lub świadków; śmieiej stosować przepisy o prowadzeniu postępowania pod nieobecność oskarżonego; szybciej wyznaczać pierwszą rozprawę, wyznaczać kolejne posiedzenia w krótszych odstępach czasu. Jako przykład dobrej praktyki można wskazać rozpisywanie rozpraw w skomplikowanych sprawach z góry, na przykład w odstępach tygodniowych.

Niektórzy respondenci postulują, aby w regulaminie sądowym przewidzieć obowiązek prowadzenia (poza wyjątkowymi sytuacjami) spraw dzień po dniu. Powstaje zatem pytanie, czy należałoby wprowadzić w prawie stanowcze metody organizacji rozpraw (termin do wyznaczenia pierwszej rozprawy, odstępy między kolejnymi posiedzeniami), na przykład w regulaminie sądów, czy – przy zachowaniu dzisiejszych możliwości nadzoru – lepiej kształcić aplikantów i sędziów, aby w ramach mechanizmów samoregulacyjnych rozwiązywali te problemy, wykorzystując swą wiedzę prawną i organizacyjną? Wydaje się, że ze względu na dodatkowe trudności (np. konwoje, por. niżej) należałoby pozostać

²⁰ Jak ironicznie zauważył jeden z prokuratorów: „(...) pieniądze są wydawane na komputery, sprzęt do nagrywania, »elektroniczne aniołki«, to dobrze, ale co z tego, skoro nie ma ich gdzie postawić (...)» (60).

przy dzisiejszej regulacji organizacji rozpraw i położyć większy nacisk na odpowiednie kształcenie i aplikantów, i sędziów oraz właściwe motywowanie sędziów, aby umiejętnie i kompetentnie organizowali swą pracę.

Na wydłużanie terminów wywiera wpływ wiele czynników, ale zwraca się uwagę na bardzo specyficzny aspekt niedostatecznego przygotowania sędziów. Jak zauważył jeden z adwokatów: „Zbyt długi okres upływa pomiędzy datą wpływu do sądu aktu oskarżenia a momentem wyznaczenia rozprawy. Wynika to z chęci odsunięcia w czasie rozpoznania sprawy, o której referent sądzi, że jest dla niego zbyt trudna” (9)²¹. Zarówno policjanci, jak też adwokaci wskazują, że jedną z przyczyn przewlekłości jest postawa sędziów, którzy dążą do przesłuchania wszystkich świadków wnioskowanych przez oskarżyciela, podczas gdy informacji mających znaczenie dla sprawy dostarcza tylko kilku ważnych świadków. Taka postawa może mieć źródło w obawie przed niewyjaśnieniem wszystkich okoliczności, a zdaniem niektórych adwokatów – w niedostatecznym przygotowaniu sędziów do sprawy, które z kolei może wynikać z braków w wykształceniu lub niezapoznania się z aktami sprawy przed rozprawą. Nieznajomość akt sprawy może też wywołać inne konsekwencje: „(...) zdarza się, że po zamknięciu przewodu sądowego i dokładniejszej analizie akt, przeprowadzonej dopiero w tym momencie, sędzia dochodzi do wniosku, że potrzebne są dalsze dowody. Celem ich przeprowadzenia wznawia się więc przewód sądowy” (7).

Jeden z policjantów zaobserwował swoistą postawę niektórych sędziów: „(...) za dużo postępowań karnych w stosunku do stanu kadry sędziowskiej. Z tego powodu często w zachowaniach sądu można zaobserwować pewną bezradność czy wręcz opieszałość, stanowiące konsekwencje uznania, że czegokolwiek by się nie robiło i tak nie wpłynie na zmniejszenie się stanu obciążenia sądu i własnego referatu” (28).

Specyficznie polskim problemem jest **konwojowanie oskarżonych**. Jak mantra powtarzany jest argument: „brak sił i środków” na uzasadnienie wyznaczania odległych terminów kolejnych rozpraw, odwoływanie albo co najmniej opóźnianie doprowadzania oskarżonych na rozprawy; „rozpoczęcie sprawy, w której oskarżony jest doprowadzany z reguły następuje z około jednogodzinym opóźnieniem” (41). W związku z taką sytuacją nawet w przypadku, gdyby sąd mógł wyznaczać rozprawy co tydzień lub częściej, to w sprawach, kiedy oskarżonych trzeba doprowadzić z aresztu, musi praktycznie dostosowywać częstotliwość posiedzeń do tempa konwojowania.

Berliński wymiar sprawiedliwości nie ma problemów z konwojowaniem. Co prawda nie wszyscy oskarżeni występujący przed berlińskimi sądami zostają

²¹ Osobny problem, znany z praktyki, choć niepodniesiony w tych badaniach, stanowią próby przenoszenia niewygodnych spraw do innych sądów. Ten mechanizm próbują czasami też wykorzystywać adwokaci, aby skutecznie wydłużać postępowanie, najchętniej do przedawnienia. W tej taktyce najbardziej pożądanym rozwiązaniem było uzyskanie przekazania sprawy do sądu w Warszawie, gdzie sprawy trwały najdłużej; por. przykładowo J. Matusz, *Sąd, który boi się orzekać*, Rzeczpospolita z 14 kwietnia 2003 r., s. A4.

umieszczeni w Moabicie, ale gdy oskarżony został osadzony w odległym miejscu, korzysta się ze stałego, dobrze funkcjonującego transferu autobusowego między więzieniami (zbiorczy transport). Co prawda, ze Stuttgartu do Berlina taka podróż może trwać dwa tygodnie (więzień pokonuje trasę etapami), ale zawsze dokładnie wiadomo, kiedy konkretna osoba dotrze do celu. Jeśli musi wystąpić przed sądem szybciej, to konkretny kraj związkowy musi opłacić koszty specjalnego transportu, ale to zdarza się rzadko.

Ponad połowa ekspertów uznała, że w Polsce konwojowanie w praktyce wydłuża postępowanie. W największej części krytyczne opinie wyrażali adwokaci (17 na 20!). Część policjantów i prokuratorów relatywizowała swe wypowiedzi, ograniczając tę prawidłowość do niektórych spraw, 6 respondentów (przede wszystkim policjanci) uważało, że doprowadzanie oskarżonych z aresztu na rozprawy nie ma znaczenia dla szybkości postępowania. Ocenę tego problemu wśród prokuratorów różnicuje miejsce pracy. Prokuratorzy krakowscy oceniają aktualną sytuację bardzo krytycznie. Prokuratorzy w Katowicach wypowiadają się mniej krytycznie, a niektórzy wskazują, że sytuacja poprawiła się znacznie, gdy w sądzie wprowadzono instytucję koordynatora konwojów. W innych grupach zawodowych takie zróżnicowanie terytorialne nie występuje, co oznacza między innymi, że adwokaci katowiczcy nie podzielają pozytywnych ocen swych kolegów z prokuratury.

Wśród postulatów poprawy sytuacji można wyróżnić propozycje zmiany różnych aspektów **administrowania konwojami** oraz propozycje **zmiany prawa lub jego stosowania**. W pierwszej grupie znalazły się postulaty, żeby usprawnić istniejący system przez dofinansowanie Policji, zwiększenie liczby policjantów, samochodów, nawet zwiększenie limitów na benzynę; osadzanie aresztowanych w miarę możliwości blisko sądu; zmianę organizacji „wydań”²²; poprawę komunikacji między sądem a konwojami, na przykład „(...) trzeba czekać na konwoje, na sali sądowej nie ma wyposażenia, aby kontaktować się z konwojem w sądzie, aby im przekazać, że już mogą doprowadzić, protokolantka musi biegać do sekretariatu i dzwonić (...)” (12).

Wśród postulatów zmiany prawa wskazywano konieczność zliberalizowania wymagań dotyczących liczby konwojentów, przynajmniej w niektórych sprawach. Najważniejszy postulat wymagający zmiany prawa polega jednak na przeniesieniu zadania konwojowania oskarżonych na rozprawy z Policji do innej instytucji, a to:

- specjalnej policji (straży) sądowej (albo cywilnej instytucji sądowej), która zajmie się tylko tym zadaniem (ewentualnie jeszcze doręczeniami);
- służby więziennej (eksperci w zogniskowanej dyskusji również postulowali takie rozwiązanie);

²² „Jeśli o 9.00 wydaje się oskarżonych na rozprawę rozpoczynającą się o godzinie 9.00, to nie ma fizycznej możliwości, że konwój dotrze na czas” (19).

– prywatnych firm ochrony osób i mienia. Podnoszono jednak wątpliwości, czy byłoby to prawnie dopuszczalne. Okazało się ponadto, że prywatne konwoje byłyby bardzo drogie i wymiaru sprawiedliwości po prostu nie byłoby na nie stać. Stąd też ten pomysł, sformułowany przed kilku laty, nie był później rozwijany.

O trudnościach z konwojowaniem oskarżonych na rozprawy mówi się od kilku lat, ale skutecznego rozwiązania ciągle nie widać, jedyne (połowiczne) rozwiązanie polega na lepszej koordynacji konwojów przy zachowaniu *status quo* w zakresie możliwości Policji i jej wyposażenia. Uczestnicy zogniskowanej dyskusji proponowali na przyszłość przyjęcie zasady, że sąd powinien mieć siedzibę w jednym budynku z aresztem śledczym lub zakładem karnym. Ta słuszna zasada nie rozwiązuje jednak aktualnych problemów.

Wydaje się, że problem dojrzał do systemowych rozwiązań²³. Należałoby rozważyć w pierwszej kolejności przeniesienie zadania konwojowania oskarżonych do służby więziennej po wcześniejszym jej doposażeniu w odpowiednie środki i kompetencje. Takie rozwiązanie pozwoliłoby też na ograniczenie formalności niezbędnych przy przekazywaniu oskarżonych. Sądy musiałyby otrzymać kompetencje służące dyscyplinowaniu tej służby w przypadku zawnionych przez nią opóźnień. Natomiast w dalszej perspektywie należy planować zakładanie nowych więzień czy aresztów w siedzibach sądów, aby utraciły podstawy aktualne dziś opinie, że „konwój rządzi sądem, a nie sąd konwojem” (56), a zatem aby sądom „przywrócić kierowanie rozprawami” w przypadkach, kiedy oskarżony (oskarżeni) musi być doprowadzony na rozprawę z aresztu. Trudno na przyszłość uznać za zadowalające rozwiązanie, że Policja ustala limity doprowadzeń, a sądy na to przystają, albo rozwiązanie, że Policja przyjmuje bez oporu zlecenie konwoju z wyprzedzeniem co najmniej miesięcznym.

4. Problem zatrudnienia odpowiednich kadr w organach prowadzących postępowanie karne nie ogranicza się do policjantów i prokuratorów w postępowaniu przygotowawczym. Dotyczy również oceny i kształcenia sędziów oraz pomocniczego personelu w sekretariatach. W Berlinie urzędnicy sądowi są zatrudniani po trzyletnim (lub dwupółletnim) specjalistycznym wyszkoleniu. Według najnowszych planów, takie kształcenie powinno prowadzić do przygotowania specjalistów w nowym zawodzie: *Justizvorangestellte*, który po trzyletniej nauce ma zapewniać kompleksową administracyjną obsługę sędziego oraz prokuratora (co oznacza odejście od zasady wąskiej specjalizacji, np. pełnienia roli protokolanta). W ramach przekształceń organizacji administracyjnej obsługi sędziów, rozpoczęto eksperymenty z tzw. *service teams*. Są to zespoły 10 sędziów

²³ O wadze problemu może świadczyć okoliczność, że spośród trzech spraw przegranych przez Polskę na początku 2006 r. w Trybunale Praw Człowieka na skutek przewlekłości, jedna z nich (proces M. Harazina) była odkładana kilkakrotnie między innymi z powodu niedowożenia go z aresztu na rozprawę; por. P. Rochowicz, *Nasza Temida zbyt droga i powolna*, Rzeczpospolita z 11 stycznia 2006 r., s. C1; por. też D. Wysocki, *Którędy do celu*, Rzeczpospolita z 13 czerwca 2003 r., s. C4, A.Ł. *Niechciany konwój*, Rzeczpospolita z 2 września 2003, s. C2.

kierowanych przez jednego z nich, którzy mają wspólnie do dyspozycji 15–20 pracowników administracyjnych, którzy prowadzą dla sędziów z zespołu wszystkie sprawy administracyjne, przyjmują telefony, przygotowują pisma i protokoły. Przyporządkowanie pracowników administracji do określonej grupy sędziów pozwala na elastyczne wykorzystywanie ich w miarę aktualnych potrzeb. Podobną zasadę organizacji obsługi administracyjnej wprowadzono także w prokuraturze, tyle tylko, że tam proporcje są inne – na 10 prokuratorów przypada średnio 7 pracowników administracyjnych (wywiady z ekspertami w Berlinie).

Pomysł dzielenia sędziów na zespoły i przydzielania im stałego zespołu administracyjnego mógłby się sprawdzać w Polsce w dużych sądach, w mniejszych – wystarczyłoby zapewne właściwe wykorzystanie struktury wydziałowej. Pomysł powiązania pracy sędziego z konkretnymi urzędnikami został w Polsce w niektórych sądach skonkretyzowany w tzw. systemie dwójkowym, polegającym na obsłudze administracyjnej określonego sędziego przez przydzielonego mu pracownika sekretariatu²⁴.

Idea specjalistycznego kształcenia pracowników administracji sądowej, pełniących funkcje nowoczesnego personelu pomocniczego, z pewnością warta jest rozwinięcia i organizacyjnego wsparcia. Jednym z podstawowych problemów jest bowiem zapewnienie profesjonalizmu personelu pomocniczego i jego stabilności, co wiąże się z właściwym motywowaniem finansowym pracowników administracyjnych prokuratur i sądów²⁵. Stowarzyszenie „Justitia” proponowało, aby przyjmować pracowników na podstawie konkursu, a nie hołdować wcześniejszym, niejasnym zasadom²⁶. Takie konkursy zostały przewidziane w nowelizacji ustawy o pracownikach sądów i prokuratury z 9 maja 2007 r.²⁷ Przyjęto tam jednak inny model urzędnika sądu lub prokuratury aniżeli w Niemczech. Wymagania wstępne określone są dość ogólnie: ukończenie studiów pierwszego stopnia, uzyskanie stopnia zawodowego oraz dwunastomiesięczny staż urzędniczy w sądzie lub prokuraturze, zakończony egzaminem. Prezes sądu może zwolnić z odbywania stażu osobę, która w czasie konkursu wykazała się wymaganą programem stażu wiedzą (art. 3a ustawy), a zwalnia osoby, które wcześniej odbyły aplikację sądową, prokuratorską lub referendarską (art. 3 ust. 3). Wydaje się, że warto byłoby rozważyć adaptację rozwiązań niemieckich

²⁴ T. Kałużny, *Systemy dwójkowe*, Rzeczpospolita z 19 września 2003 r., s. C2.

²⁵ Píše na ten temat sędzia G. Kielbasa w następnym rozdziale.

²⁶ R. Stasiak, *Konkurs na pracownika sądu*, Rzeczpospolita z 21 sierpnia 2003 r., s. C2. Stowarzyszenie „Justitia” proponowało też, aby łagodzić dezorganizację sekretariatów przez poszukujących informacji interesantów tworząc powszechnie specjalne biura obsługi interesantów w tzw. strefie otwartej sądu; por. U. Wieczorek, M. Motuk, M. Schulz, *Odciążenie sekretariatów, kompetentne informowanie*, Rzeczpospolita z 8 września 2003 r., s. C2. Na ten element i inne aspekty ułatwiania obywatelom kontaktów z sądową administracją wskazuje J. Machura-Szczęsna, *Sąd przyjazny dla adresatów*, Rzeczpospolita z 28 października 2003 r., s. C3.

²⁷ Ustawa z 18 grudnia 1998 r., Dz.U. Nr 162, poz. 1125 z późn. zm. Nowelizacja została ogłoszona w Dz.U. Nr 102, poz. 690.

służących wykształceniu specjalistycznej kategorii urzędników sądowych, ponieważ dzisiejsze rozwiązanie ma istotne słabości. Choć zatrudnianie osób po aplikacji zapewnia właściwy poziom merytoryczny kandydatów – to takie rozwiązanie jest z reguły tymczasowe, ponieważ dla osób z takim wykształceniem pozycja urzędnika sądowego jest etapem do dalszej kariery prawniczej, ponadto nie zapewnia umiejętności typowo administracyjnych. Staż, jaki przewidują polskie przepisy, ma charakter praktyczny i nie jest pewne, czy zapewni wszechstronne przygotowanie do wykonywania roli urzędnika w sądzie czy prokuraturze.

Odrębny problem stanowią **kryteria oceny sędziów**, wypracowanie skutecznych zachęt do bardziej wyťažonej pracy, które nie naruszają zasady niezawisłości sędziowskiej. Takiej oceny nie wykluczał przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa²⁸, działania w tym kierunku podjęło także stowarzyszenie sędziów „Justitia”. System oceny sędziów oparty wyłącznie na kontroli instancyjnej i tradycyjnym nadzorze administracyjnym jest niewystarczający dla zapewnienia wysokiej wydajności pracy sędziów i niezbędnej poprawy uzyskiwanych rezultatów²⁹.

Podstawowe kompetencje w zakresie oceny sędziów celem zagwarantowania niezawisłości sędziowskiej powinny pozostać w sądownictwie³⁰, ale system oceny powinien być dokonywany na podstawie przejrzystych, jednoznacznych kryteriów, a kontrola powinna być systematyczna, co w konsekwencji powinno zapewniać pełniejszą ocenę, która pomoże sędziom w ich rozwoju zawodowym. Jest to jedna z odpowiedzi na dylemat wyrażający się w dyskusjach nad metodami przyspieszenia postępowania. Kiedy na pytanie, dlaczego postępowanie trwa tak długo, sędziowie odpowiadali „jest nas za mało”, inni argumentowali, że w liczbie sędziów na 100 tys. mieszkańców jesteśmy w europejskiej czołówce i może sędziowie powinni pracować solidniej. Uproszczona wersja tej samej argumentacji zawiera się w przekonaniu, że decydujące znaczenie ma w tym przypadku osobowość sędziego³¹. Taki typ argumentacji, w którym abstrahuje się od warunków prawnych, organizacyjnych i materialnych sprawowania wymiaru sprawiedliwości, jest wyrazem podstawowego błędu atrybucji, kiedy przyczyn szuka się wyłącznie w osobowości konkretnej osoby. Zwraca jednak

²⁸ „Można mieć wątpliwości, czy obowiązująca zasada zrównania płac sędziów jest słuszna (...). Moim zdaniem nie ma w dodatkowym wynagradzaniu niczego ryzykownego, pod warunkiem że da się gwarancje rzetelnej, obiektywnej oceny pracy sędziego” (*Sądzenie to nie wyrabianie normy*, rozmowa z sędzią Wł. Olszewskim, *Gazeta Wyborcza* z 12 listopada 1998 r., s. 3).

²⁹ Por. podobnie: Open Society Institute, *Program...*, s. 34.

³⁰ Pozostawienie całkowitej swobody instytucjom sądowniczym może jednak przynieść negatywne konsekwencje w postaci mniejszej troski sędziowskich gremiów o sprawność pracy i odpowiedzialności sędziów za uchybienia, aniżeli mogłyby to uczynić instytucje zewnętrzne. Takie ostrzeżenie wynika z analizy rozwiązań wprowadzonych we Włoszech, Open Society Institute, *Program...*, s. 35.

³¹ Por. choćby artykuł o zakończeniu sprawy FOZZ: M. Domagalski, *Jaki sędzia, taki proces*, *Rzeczpospolita* z 1 czerwca 2005 r., s. C3.

uwagę na konieczność uwzględnienia właściwości, umiejętności i motywacji sędziów jako jednego z czynników wpływającego na długość postępowania.

Polski system ocen sędziów-wizytatorów z pewnością nie jest doskonały. Wł. Olszewski zwracał uwagę na podstawowe cechy tego systemu, które mogą ograniczać jego skuteczność³²: wizytator jest z tego samego okręgu co wizytowany sędzia; jego poziom profesjonalny czasem nie jest najwyższy; na jednego sędziego-wizytatora przypada kilkudziesięciu sędziów, więc oceny są okazjonalne i trudno zachować regułę oceniania co trzy lata³³. Instytut Społeczeństwa Otwartego, oceniając przygotowanie 10 krajów do wstąpienia do Unii Europejskiej uznał, że kryteria oceny sędziów powinny obejmować co najmniej trzy elementy: jakość sposobu podejmowania decyzji, sprawność w załatwianiu spraw oraz profesjonalizm działania³⁴. Trzeba przyznać, że są to dość ogólne kryteria. Wydaje się, że chybiony jest pomysł stosowania kryteriów ilościowych, na przykład w Słowenii sędzia miał obowiązek rozpatrzyć 18 spraw na miesiąc, 180 na rok³⁵. Takie kryterium może prowadzić do obniżenia jakości orzecznictwa, nie uwzględnia stopnia skomplikowania sprawy, bazy lokalowej oraz zasobów ludzkich. Ocena sędziów na podstawie liczby załatwionych spraw ma jeszcze jedną słabość. Gdy sędziowie funkcyjni, obok wypełniania określonych zadań organizacyjnych, rozpatrują przede wszystkim sprawy proste (np. nakazowe), może to wzbudzać wątpliwości co do sprawiedliwości takiego podziału pracy (por. głosy dyskutantów w trakcie zogniskowanej dyskusji).

Znalezienie optymalnych kryteriów oceny sędziów przy zachowaniu ich niezawisłości staje się palącą potrzebą. Były Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, prof. A. Strzembosz, uważał jednak, że w przypadku sądów rejonowych, które nie rozpatrują z reguły bardzo zawiłych spraw, „są dwa w zasadzie obiektywne mierniki nakładu pracy i kwalifikacji sędziego: liczba rozpoznanych spraw i odsetek wyroków uchylonych przez sąd odwoławczy do ponownego rozpoznania”³⁶. W raporcie Instytutu Społeczeństwa Otwartego zwraca się słusznie uwagę, że jednym z istotnych warunków sprawnego sądownictwa jest **profesjonalizm**: „Niezawisłość w orzekaniu czy nawet niezależność administracyjna są kluczowe, same jednak nie wystarczają; nie ma większego znaczenia przyznanie sędziom niezawisłości, jeśli mimo tego będą oni niekompetentni. Jeżeli sędziowie nie są – indywidualnie i jako zbiorowość – zdolni do wydawania w odpowiednim czasie skutecznych rozstrzygnięć, (...) wtedy społeczeństwo przyznając sędziom szeroki zakres niezawisłości, zyskuje niewiele”³⁷. Systematyczna ocena

³² *Sądzenie...*

³³ *Informacja o wynikach kontroli wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów*, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej, Warszawa, grudzień 2001.

³⁴ Open Society Institute, *Program...*, s. 38.

³⁵ Open Society Institute, *Program...*, s. 40.

³⁶ A. Strzembosz, *Wykorzystać szansę*, Rzeczpospolita z 6 czerwca 1999 r., s. 14.

³⁷ Open Society Institute, *Program...*, s. 16.

wyników pracy poszczególnych sędziów jest też swoistą informacją zwrotną dla sędziego, i może przyczynić się do jego zawodowego rozwoju. Powinna jednak być zintegrowana z programami szkoleniowymi³⁸. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera długofalowy i racjonalny program ustawicznego doskonalenia sędziów, oparty na właściwej (dostatecznej) bazie instytucjonalnej i ciągłym, przewidywalnym finansowaniu. Szkolenie powinno być prowadzone systematycznie, planowo, przez autonomiczną instytucję, w której sędziowie mieliby odpowiednią reprezentację³⁹.

Właściwe wykorzystanie dostępnych kadr ma jeszcze jeden aspekt, odnoszący się do adwokatów. Jeden z ekspertów w badaniach jakościowych zaproponował sposób na podniesienie jakości obrony z urzędu. Uznał, że wyznaczanie adwokatów z listy jest złym rozwiązaniem, ponieważ „adwokaci niechętnie to przyjmują, wyręczają się, nie specjalizują się, widziałbym obronę z urzędu w ten sposób, aby sądy prowadziły rodzaj list dla początkujących adwokatów, albo tych, którzy chcą się tego podjąć. Są przecież tacy adwokaci, którzy biorą sprawy z urzędu, ponieważ warunkuje to dalszą karierę i rozwój zawodowy” (sędzia, głos w trakcie zogniskowanej dyskusji).

5. Sojusznikiem sądu i organów prowadzących postępowanie przygotowawcze powinna być w coraz większym stopniu nowoczesna technika. Kilkakrotnie podkreślano już znaczenie komputeryzacji Policji, prokuratur i sądów. Nowoczesna technika sprzyja sprawnemu prowadzeniu postępowania przede wszystkim przez dostęp do niezbędnych baz danych, ułatwienie komunikacji między organami oraz między nimi i innymi podmiotami (przede wszystkim wezwania i zawiadomienia) oraz utrwalanie przebiegu czynności w postępowaniu (w tym protokoły rozpraw).

Poważny problem stanowią **trudności ze skutecznym doręczaniem wezwań podejrzanym (oskarżonym) oraz świadkom**. W tym zakresie możliwe są następujące rozwiązania: zachować dotychczasowy sposób zawiadamiania, ale usprawnić sposób jego funkcjonowanie lub zmienić sposób zawiadamiania, ewentualnie wzbogacić istniejący o nowe formy. W ramach pierwszej możliwości rozważyć można przede wszystkim następujące rozwiązania:

– zastąpić teorię doręczenia teorią nadania oraz skuteczniej egzekwować obowiązujące przepisy wobec adresatów pism (reagowanie przez sądy na wykroczenie niedopełnienia obowiązku meldunkowego albo obowiązku zawiadomienia sądu przy wyjeździe z miejsca zamieszkania na okres powyżej 7 dni; por. następny rozdział, w tym kierunku zmierzały też propozycje sędziów w czasie zogniskowanej dyskusji;

³⁸ Podobnie Open Society Institute, *Program ...*, s. 34.

³⁹ Open Society Institute, *Program...*, s. 65. Odpowiedzią na te potrzeby stało się powołanie Krajowego Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratur jako jednostki organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości (ustawa z 1 lipca 2005 r., Dz.U. Nr 169, poz. 1410).

– zamienić pocztę na innego doręczyciela. W niektórych ośrodkach funkcjonują doręczyciele sądowi, posłańcy sądowi, wynajmuje się firmy kurierskie⁴⁰.

Warto przyjrzeć się w tym kontekście doświadczeniom berlińskim. Sędziowie w wywiadach deklarowali, że sądy nie mają żadnych problemów ze skutecznym doręczaniem pism. Składa się na to kilka przyczyn. Prywatyzacja poprawiła konkurencyjność usług i obniżyła koszty. Niemieckie opinie na temat zalet prywatyzacji nie są wszak jednolite. Prokuratorzy podkreślali, że korzystają z prywatnej firmy doręczycielskiej tylko dlatego, że w ten sposób obniża się koszty. Jakość usług bywa jednak gorsza, ponieważ doręczyciele prywatnych firm mają większe okręgi niż listonosze, nie znają dobrze terenu, są gorzej opłacani, a przez to mają słabszą motywację i nie radzą sobie z bardziej skomplikowanymi sprawami.

Według obowiązujących w Niemczech przepisów, jeśli na skrzynce pocztowej i drzwiach widnieje nazwisko adresata, doręczyciel – gdy nie zostanie w domu adresata lub jego przedstawiciela – może wrzucić pismo do skrzynki, zaznaczyć na zwrotce, że nikogo nie zastał w domu, i podpisać się. Na tej podstawie pismo zostaje uznane za doręczone⁴¹. Sędziowie z sądu rejonowego w trakcie wywiadu twierdzili, że w niektórych pilnych wypadkach zawiadamia się obrońców telefonicznie lub faksem, a oni potwierdzają odbiór zawiadomienia faksem, natomiast w komunikacji z nieprofesjonalistami bardzo rzadko korzysta się z tego medium.

Wydaje się, porównując praktykę niemiecką i polską, że w Niemczech bardziej stanowczo i konsekwentnie stosuje się przepisy służące dyscyplinowaniu osób uporczywie uchylających się od udziału w postępowaniu. Filozofię niemieckich sądów w tym względzie ilustruje wypowiedź jednego z sędziów sądu rejonowego: „jeśli konkretna osoba wie, że przeciwko niej toczy się postępowanie, to musi wykazać troskę, aby zawiadomienie do niej dotarło. Jeśli tego nie robi, musi mieć świadomość negatywnych konsekwencji”. Nieusprawiedliwione niestawienie się oskarżonego lub świadka na jednym posiedzeniu sądu wywołuje skuteczną reakcję sądu (środki i kary porządkowe, przymusowe doprowadzenie), co oznacza, że prawie zawsze ta osoba jest obecna na następnym posiedzeniu. Również prokuratorzy twierdzili, że z zapewnieniem obecności podejrzanym nie mają z reguły problemów.

⁴⁰ Obowiązujące przepisy nakładają na prezesa sądu obowiązek uwzględnienia przy wyborze sposobu doręczania przesyłek dwóch kryteriów: kosztów i skuteczności doręczeń; por. § 68 regulaminu urzędowania sądów powszechnych, rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23 lutego 2007 r., Dz.U. Nr 38, poz. 249.

⁴¹ W Polsce takie rozwiązanie byłoby niemożliwe w sytuacji, gdy obowiązuje zasada podwójnego awizowania (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego). Stanowi ona zapewne między innymi wyraz braku zaufania do skuteczności i rzetelności doręczeń istniejącego (dostępnego) systemu doręczeń. W ten sposób wracamy do podstawowej różnicy między polską a niemiecką służbą doręczycielską – niezawodności działania.

Przy obecnym poziomie rozwoju techniki nie warto byłoby prawdopodobnie w Polsce angażować sił i środków w upowszechnienie faksów ponad dzisiejszy stan, a komunikacja powinna opierać się w szerszym stopniu na stosowaniu metod elektronicznych. Problem ten stał się między innymi przedmiotem wywiadów z ekspertami. Praktycy oceniali w pierwszej kolejności system doręczeń pism w polskim procesie karnym: 24 oceniło go jako właściwy (6 policjantów, 8 prokuratorów, 10 adwokatów), natomiast 29 – jako niewłaściwy (9 policjantów, 12 prokuratorów, 8 adwokatów, inne odpowiedzi – 3 policjantów, 2 adwokatów). Zdecydowana większość ekspertów bardzo krytycznie oceniała rolę poczty w dostarczaniu zawiadomień/wezwań. Powtarzają się zarzuty, że poczta działa niesłyszalnie opieszale (np. list w Krakowie doręczany jest po 10 dniach), bardzo długo trwa oczekiwanie na zwrotne poświadczenie odbioru, awiza pozostawiane są w niewłaściwym miejscu, zwrotki wypełniane są niestarannie, albo zgoła pozostawiane z listem, listonosze zostawiają korespondencję dzieciom, czasem oskarżeni dogadują się z listonoszem, na przykład „aby pisali, że adresata nie zastano albo adresat wyjechał za granicę” (39), reklamacja przesyłki na pocztę może trwać nawet do 3 miesięcy. Policjanci opowiadali o metodzie, jaką stosują w tej sytuacji, aby sprawnie zakończyć postępowanie: „Wysłałam równocześnie dwie zwrotki, wyznaczając wezwanie z różnicą dwóch dni. Inaczej żadnej sprawy nie udało mi się zakończyć. Jest to powszechna praktyka również na innych komisariatach” (40). Kilku policjantów przyznało, że gdy chcą być pewni, że wezwanie dotrze i zostanie przyjęte, osobiście dostarczają je, wykorzystując prywatne możliwości (po pracy, podróżując własnym samochodem itp.).

Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami kodeksu postępowania karnego w Polsce, można obecnie doręczać pisma za pośrednictwem telefaksu lub poczty elektronicznej (art. 132 § 3), zgodnie z obowiązującym już wcześniej przepisem można też „w wypadkach nie cierpiących zwłoki wzywać lub zawiadamiać osoby telefonicznie albo w inny sposób stosownie do okoliczności (...)” (art. 137 k.p.k.). Niektórzy sędziowie w czasie zogniskowanej dyskusji przywoływali ze swej praktyki skuteczne korzystanie z przepisu pozwalającego na wzywanie i zawiadamianie w tej formie. Uznali, że konsekwentnie wykorzystując narzędzia przewidziane w obowiązujących przepisach można byłoby praktycznie usprawnić postępowanie. Policjanci uważają, że sądy i organy ścigania powinny mieć własne służby doręczycielskie albo w Policji powinna zostać powołana specjalna komórka wykonująca to zadanie. Podobnie postulowała część prokuratorów i adwokatów. Inna propozycja odpowiedzi na opieszałą działalność poczty polegała na powierzeniu zadania dostarczania pism przez policjantów, ale za osobną zapłatą i po południu, kiedy są większe szanse, że zostanie się określoną osobę w domu. Sporadycznie wskazywano na korzyści wynikające z posługiwania się prywatnymi instytucjami, gońcami itp., prawdopodobnie

z powodów, na jakie wskazywali też niemieccy prokuratorzy – kiedy sprawa jest niestandardowa, nie sprawdzają się takie instytucje.

Nastawienie typowe dla policjantów do wprowadzania w szerszym zakresie zawiadamiania i wzywania za pomocą nowoczesnych środków komunikacji, ilustruje starą prawdę, że po pierwsze trzeba mieć armaty: „(...) są to w gruncie rzeczy przepisy martwe. (...) Telefon to dobry pomysł, tyle że u mnie na komisariacie jest tylko jeden aparat wychodzący na miasto. E-mail? No proszę nie żartować, skąd ja wezmę neta na komisariacie – poza tym nie każdy świadek ma go w domu. Zresztą tak jak telefon i fax” (40); „mamy dwa faksy na 150 osób, to naprawdę nie jest jakaś zawrotna liczba (...)” (37). Również prokuratorzy skarżyli się na ograniczone techniczne możliwości stosowania poczty elektronicznej. Sami stosują najczęściej wzywanie telefoniczne. Prokuratorzy dzielili się też doświadczeniami w zakresie rozwiązywania trudności w dokumentowaniu takich zawiadomień. Jeden z respondentów stwierdził, że w przypadku sporządzania notatki z rozmowy telefonicznej, osoba wzywana może się wyprzeć rozmowy, a przy zarządzeniu doprowadzenia, będzie się skarżyć. Dlatego ten prokurator wzywa telefonicznie tylko osoby, które już przesłuchiwał, bierze telefon przy przesłuchaniu i uprzedza, że w razie konieczności uzupełnienia przesłuchania będzie dzwonić i dzwoniąc powołuje się na przesłuchanie (60).

Praktycy dostrzegają i doceniają możliwości przyspieszenia postępowania i obniżenia kosztów procesu przy stosowaniu nowych środków komunikacji. Wśród negatywnych konsekwencji (5 policjantów, 5 prokuratorów i 3 adwokatów nie dostrzegало żadnych negatywnych skutków tego rozwiązania) eksperci dostrzegają przede wszystkim trudności w upewnieniu się, że informacja dotarła do adresata, że odebrał ją osobiście. Podnoszą, że wielu świadków i oskarżonych nie ma dostępu do tych mediów, więc zasięg stosowania nowoczesnych metod jest ograniczony. Podkreślają też, że organy zawiadamiające mają trudności z **dokumentowaniem** wysyłania takich zawiadomień. Postuluje się uregulowanie sposobu potwierdzania dokonanej czynności, aby nie pozostawiać tej kwestii uznaniu czy arbitralnej ocenie oraz osłabić tradycyjne, asekuracyjne podejście do tej formy zawiadamiania, jak też zredukować wielostopniowe zabezpieczenia, stosowane w praktyce, jak choćby w tych przypadkach: „Prokurator nie uznaje takich zawiadomień. Co prawda w przepisach istnieje taki sposób doręczania, ale praktycznie następuje to sporadycznie” (38). „(...) zdarzało mi się wzywać ludzi faxem, a nawet e-mailem. Później jednak mimo wszystko wysyłałam normalne wezwanie – to dla asekuracji” (34). Przeszkodę może też stanowić bariera świadomościowa: „(...) Już teraz zdarza się, że te [strony] lekceważą wezwania lub zawiadomienia niemające formy pisemnej. Takie doręczenia uważane są za niepełne, w świadomości społecznej cały czas istotne jest pismo potwierdzające poinformowanie o terminie czynności” (41).

Adwokaci obok trudności z dokumentowaniem czynności, czym nie różnili się od policjantów i prokuratorów, wskazywali na realne niebezpieczeństwo

nadużywania tego medium, potwierdzone już doświadczeniami z praktyki: zawiadomienia mogą być wysyłane **zbyt późno**, co utrudnia lub wręcz uniemożliwia adwokatowi właściwe wykonywanie zadań (właściwą obronę). Jak opisał jeden z adwokatów, w swej praktyce zetknął się z przypadkiem, w którym telefoniczne zawiadomienie o terminie czynności wysłano na 10 minut przed planowaną czynnością (10). Inny otrzymał faks 2 godziny przed posiedzeniem (19). Możliwość naruszenia w ten sposób prawa do obrony dostrzega też 2 prokuratorów.

Większość policjantów nie umiała ocenić, czym różni się praktyka stosowania nowoczesnych środków zawiadamiania między postępowaniem sądowym a przygotowawczym (11), 4 uznało, że nie ma różnic, bo w obu przypadkach stosuje się te możliwości rzadko. Pięciu policjantów, którzy dostrzegali różnice, uzasadniało, że jeżeli ktoś stosuje te metody, to głównie Policja, sądy nie robią tego wcale albo niesłuchanie rzadko, preferując tradycyjne metody zawiadamiania. W stosunku do tego problemu prokuratorzy podzielili się po połowie; 10 uważa, że żadnych różnic nie ma, pozostali widzą takie różnice, przy czym 7 uważa, że organy postępowania przygotowawczego, przede wszystkim Policja, stosują te metody częściej niż sądy (dwie osoby prezentowały przeciwną opinię, jedna zaś uważała, że różnica dotyczy nie tyle stosowania ich w ogóle, ile rodzaju stosowanych środków; w sądzie częściej telefon, w prokuraturze i Policji – obok telefonu także pozostałe media). Podobnie podzieliły się opinie adwokatów. Różnice dostrzega 9 adwokatów i polegają one przede wszystkim na częstszym stosowaniu nowych środków w postępowaniu przygotowawczym, głównie przez Policję, kolejne 9 osób nie dostrzega takich różnic. Wydaje się, że taki podział opinii świadczy najlepiej o tym, że mamy do czynienia z dokonującą się właśnie powolną, ale nieuchronną zmianą praktyki w tym zakresie, stąd doświadczenia ekspertów są bardzo różne.

Na podstawie wywiadów z ekspertami wydaje się, że aktualnie nowoczesne metody, głównie faks, służą przede wszystkim w komunikacji z instytucjami, biegłymi, ewentualnie adwokatami. Sędziowie w trakcie zogniskowanej dyskusji postulowali rozważenie zasady, że w przypadku adwokatów i radców prawnych pierwsze zawiadomienie z aktem oskarżenia powinno być dostarczane pocztą, ale kolejne powinno się dostarczać faksem czy telefonicznie. Na skutek niedostatecznych w opinii respondentów metod dokumentowania skutecznego dostarczenia wezwania czy zawiadomienia, w ograniczonym stopniu wykorzystywane są w odniesieniu do innych uczestników postępowania. Istotną rolę odgrywa również niedostateczna baza techniczna organów wysyłających pisma oraz możliwości odbiorców (wyjątkiem jest telefon) oraz obawa przed zakwestionowaniem takiego zawiadomienia w postępowaniu odwoławczym. Mimo dość powszechnej aprobaty dla nowych form zawiadamiania, respondenci różnią się w określeniu ich roli na przyszłość. Część dostrzega wyłącznie ich subsydiarną rolę wobec tradycyjnych metod (zgodnie z tezą: „papier to papier”). Inni proponują traktować metody tradycyjne i stosowanie nowych mediów rów-

norzędnie, wtedy organ prowadzący postępowanie decydowałby o tym, które zastosuje. Niewielką grupę stanowią eksperci, którzy uważają, że w przyszłości nowoczesne metody zawiadomień powinny zastąpić dotychczasowe niewydolne formy.

W tym kontekście zwracają uwagę możliwości wykorzystywane przez niemieckich sędziów⁴². Większość przewodniczących, przygotowując rozprawę, z reguły porozumiewa się telefonicznie albo osobiście z oskarżycielem i obrońcą, żeby upewnić się, że wszyscy uczestnicy mogą przybyć w ustalonym terminie i nie występują żadne dające się usunąć kolizje. Wydaje się, że mamy tu do czynienia z istotną różnicą kulturową. W polskich warunkach trudno sobie wyobrazić sędziego kontaktującego się osobiście ze stronami, aby poczynić wstępne ustalenia mające usprawnić postępowanie karne⁴³.

W polskim prawie procesowym możliwości **utrwalania czynności procesowych za pomocą urządzenia rejestrującego obraz lub dźwięk** reguluje art. 147 § 3 k.p.k.⁴⁴ W czasie wywiadów z ekspertami poproszono ich o ocenę tego przepisu. Opinie można podzielić na kilka podstawowych kategorii:

- sposób sformułowania przepisu i praktyka jego stosowania są właściwe (1 adwokat, 2 prokuratorów, 5 policjantów);
- przepis jest niewłaściwie sformułowany i należałoby go zmienić (7 respondentów, w tym 4 adwokatów, z czego 2 uznało, że protokół nagrywany powinien być jedynym, a 2, że przepis jest zbędny i należy go uchylić⁴⁵; a zatem zaprezentowano krańcowo odmienne postawy wobec protokołu pisemnego). Trzech prokuratorów uznało, że należy wprowadzić taki zapis obligatoryjnie albo we wszystkich sprawach, albo przynajmniej wybranych, jak przesłuchiwanie dzieci lub w sprawach o molestowanie seksualne;
- przepis jest dobrze sformułowany, ale jego stosowanie nasuwa wiele zastrzeżeń (11 adwokatów, 10 prokuratorów, 13 policjantów). Jego stosowanie mogłoby przynieść liczne korzyści⁴⁶; ukróciłoby spory o prostowanie protokołu, pozwoliło na wierne odzwierciedlenie przebiegu postępowania, działałoby kon-

⁴² Wywiady z sędziami sądu rejonowego w Berlinie oraz tekst sędziego Th. Heymanna w rozdziale 8.

⁴³ Podobne opinie formułuje G. Kielbasa w następnym rozdziale.

⁴⁴ W maju 2007 r. system rejestracji dźwięku został wprowadzony w 3200 salach sądowych, za: T. Pietryga, *Elektroniczne akta rozwiążą problem ginących dokumentów sądowych*, Rzeczpospolita z 5–6 maja 2007 r., s. C3.

⁴⁵ „(...) przepis niefunkcjonalny, bez sensu rejestrować, a potem przepisywać (...)” (15), „nie wpływa to na przebieg postępowania, fikcja – przepis nie funkcjonuje, słabe możliwości techniczne, słabe nagrania, a i tak wszystko trzeba wciągnąć do protokołu, przepis zbędny” (12).

⁴⁶ W praktyce traci powoli znaczenie argument, że takie utrwalanie przebiegu rozprawy byłoby znacznie szybsze, a to na skutek coraz częstszego wykorzystywania do protokolowania komputerów, kiedy przewodniczący na bieżąco może na swoim monitorze kontrolować i weryfikować treść protokołu pisanego przez protokolanta.

trolnie wobec zapisów w protokołach, dyscyplinowałoby uczestników itp.⁴⁷ W uzasadnieniu opinii, że praktyka jest niewłaściwa, najbardziej krytyczne opierają się na obserwacji, że przepis w ogóle nie jest stosowany, z reguły z powodu braku możliwości technicznych i finansowych. Braki techniczne nie są jedynymi przyczynami rzadkiego stosowania tego przepisu (albo zgoła jego niestosowania). Niektórzy respondenci dostrzegają bariery świadomościowe u potencjalnych użytkowników, polegające na ograniczonym kontakcie z nagrywaną osobą przesłuchiwaną, która chce wiele informacji przekazać poza protokołem, jak też na przyzwyczajeniach osób stosujących prawo, które dotąd nie posługiwały się tymi środkami i nie potrzebują ich albo wręcz obawiają się utrwalania przebiegu czynności, jak w opinii jednego z adwokatów: „Praktykę stosowania tego przepisu cechuje daleko idące asekuranctwo. Sądy boją się udzielić stronie zezwolenia na udokumentowanie przebiegu rozprawy” (9). Tradycyjne nastawienie do utrwalania przebiegu czynności objawili niektórzy policjanci, na przykład „My (...) w ogóle z tego nie korzystamy. W komisariatach rejonowych czasami – ale raczej przy wizjach lokalnych czy poważnych sprawach. Papier to papier” (31).

Zdaniem części respondentów (9 adwokatów, 4 prokuratorów), jeśli ten przepis jest już stosowany, to zdecydowanie częściej w postępowaniu przygotowawczym. Częściowo tłumaczy się to większą elastycznością w określaniu terminów czynności, co pozwala w sposób bardziej efektywny wykorzystywać istniejący sprzęt także po południu, częściowo – brakami sprzętowymi w sądach czy też wspomnianym wyżej asekuranctwem niektórych sędziów. Pięciu adwokatów i 11 prokuratorów uważa, że nie ma różnicy między postępowaniem sądowym a przygotowawczym, ponieważ w obu postępowaniach przepis ten praktycznie nie jest stosowany. Policjanci ze względu na swe ograniczone doświadczenie sądowe nie chcieli z reguły porównywać stosowania przepisu art. 147 w postępowaniu przygotowawczym i sądowym, ograniczając swe uwagi wyłącznie do znanego im dobrze działania Policji w postępowaniu przygotowawczym (17 osób).

Złożoność nastawienia praktyków do stosowania art. 147 k.p.k. dobrze ilustruje wypowiedź jednego z prokuratorów (z osiemnastoletnim stażem): „Mam mieszane uczucia co do pomysłu rejestracji rozprawy. Z jednej strony byłoby to duże ułatwienie, jeżeli chodzi o sprostowanie protokołu rozprawy, dawałoby to też lepszy obraz postępowania dla sądu drugiej instancji, poza tym sędzia nie musiałby dyktować do protokołu. Z drugiej strony i tak ktoś musiałby to wszystko przepisać jeszcze raz do protokołu, choćby na użytek prokuratora, który przecież przed

⁴⁷ Typowa wypowiedź jednego z adwokatów: „(...) utrwalanie przebiegu rozprawy środkami audiowizualnymi jest niezbędne – chociażby ze względów psychologicznych. Sądowi znacznie łatwiej byłoby ocenić wiarygodność świadka, gdyby jego zachowanie na sali zostało zarejestrowane. Protokół nie daje możliwości utrwalenia wszystkich aspektów zachowania świadków (nie odzwierciedla jego nastroju, obawy, nerwowości itp.). Wydaje się, że utrwalanie przebiegu rozprawy za pomocą środków audiowizualnych ułatwiłoby dyscyplinowanie stron” (6).

kolejną rozprawą nie będzie oglądał przebiegu poprzedniej, tylko przejrzy protokół. (...) Poza tym rejestracja jednocześnie wzmacnia formalizm – bo wszystko musi być *lege artis*, a to zawsze wydłuża postępowanie” (59).

Częściową odpowiedzią na niektóre wątpliwości respondentów byłaby możliwość powszechnego stosowania urzędów, które łączą rejestrację przebiegu z zapisem słownym. Wydaje się, że w przyszłości dzięki wykorzystaniu nowoczesnej techniki część dzisiejszych wątpliwości zdezaktualizuje się, choć przejściowo zapewne należałoby wprowadzić fakultatywność formy utrwalania czynności (wybór organu) w miejsce dotychczasowej roli uzupełniającej.

6. Ekspertcy pytani o znaczenie nowelizacji kodeksu postępowania karnego z 2003 r. dla skrócenia czasu trwania postępowania karnego nie prezentują jednolitych opinii; ponad połowa (36 osób, w tym 10 adwokatów, 12 policjantów i 14 prokuratorów) uznała, że nowelizacja przyspieszyła postępowanie, 16 wyraziło przeciwną opinię (8 adwokatów, 5 policjantów i 3 prokuratorów). Adwokaci dostrzegający pozytywną rolę noweli najczęściej podkreślali znaczenie art. 387, w dalszej kolejności art. 335. Sporadycznie wskazywano na art. 392, 343 oraz 377 k.p.k. Prokuratorzy – podobnie jak adwokaci – doceniali możliwość konsensualnego zakończenia postępowania i łączące się z tym przyspieszenie postępowania, choć nie oceniali jednolicie wpływu tej nowelizacji na postępowanie przygotowawcze. Niektórzy uważali bowiem, że nowelizacja art. 335 k.p.k. doprowadziła do przyspieszenia postępowania sądowego, ale nie miała wpływu na postępowanie przygotowawcze. Prokuratorzy na podstawie swych doświadczeń różnie oceniali też znaczenie postępowania rejestrowego. Podczas gdy niektórzy uznawali go za wzorcowy przykład przyspieszenia postępowania w sprawach drobnych, inni krytykowali tę instytucję za nadmierny formalizm i postulowali dodatkowe uproszczenia⁴⁸. Prokuratorzy wskazywali także na pozytywne konsekwencje rozszerzenia możliwości orzekania w przypadku niestawiennictwa oskarżonego, nową regulację zasad zaznajamiania się podejrzanego i jego obrońcy z materiałami postępowania przygotowawczego (art. 321 k.p.k.), ponadto na art. 254 § 2 (ograniczenie możliwości składania zażaleń na postanowienia w przedmiocie wniosku oskarżonego o uchylenie lub zmianę środka zapobiegawczego), art. 310 § 2, 311 § 1 oraz art. 343 k.p.k.

Dla policjantów największe znaczenie miało wprowadzenie trybu rejestrowego, przejście przez Policję części dotychczasowych kompetencji prokuratury oraz wprowadzenie konsensualnych form załatwienia sprawy. W konsekwencji na pytanie, które artykuły kodeksu wyróżniliby, policjanci wskazywali przede

⁴⁸ Przykładowa odpowiedź: „nie sprawdziło się moim zdaniem umorzenie rejestrowe – w przypadku gdy ewidentnie nie ma wyjścia na sprawcę, powinno się tylko odbierać i rejestrować zgłoszenie z podstawowymi informacjami, wydawać pokrzywdzonemu odpowiednie zaświadczenie (np. o utracie samochodu czy dokumentów na skutek przestępstwa) i tyle – a czynności prowadzić, gdy to będzie miało jakikolwiek sens. Teraz trzeba prowadzić czynności przez 5 dni, wydać postanowienie o umorzeniu, a prokurator musi jeszcze to zatwierdzić” (54).

wszystkim art. 325f oraz 335 k.p.k., ale też ogólnie na „przepisy o dochodzeniu” (art. 304, 23a, 217 § 4 k.p.k.).

Adwokatów, którzy nie widzą takiego wpływu, można podzielić na dwie kategorie; takich, którzy w praktyce stosowania prawa nie zauważyli żadnych zmian inspirowanych nowelą albo przynajmniej nie dostrzegają ich w sprawach, którymi sami się zajmują, oraz takich, którzy dostrzegają możliwości stwarzane przez nowelizację, ale krytycznie oceniają jej stosowanie. W uzasadnieniu negatywnych wypowiedzi policjantów, obok motywów wymienianych przez adwokatów, pojawia się dodatkowo ważki argument, że „(...) mimo zmiany kodeksu nie uległy zmianie »procedury policyjne«, co sprawia, że tryb działania jest bardzo podobny do tego przed zmianami kodeksu postępowania karnego” (30). Jeśli prokuratorzy nie dostrzegają wpływu nowelizacji na przyspieszenie postępowania, to uzasadniają, że wprowadzone uproszczenia nie mają zastosowania w sprawach zawiłych, które w dalszym ciągu wymagają długotrwałego postępowania. Z kolei sprawy proste również przed nowelizacją były stosunkowo szybko kończone. Zwracają też uwagę na brak pożądaných rezultatów na skutek utrwalonych nawyków: „nie sprawdziło się dochodzenie jako skrócona forma postępowania, nadal przeprowadza się wszystkie czynności, a sądy wymagają wszechstronnego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych (...)” (55).

Badania ekspertów prowadzone były w pierwszej połowie 2007 r. Na skutek nieustannych nowelizacji kodeksu postępowania karnego, jakie miały miejsce po ocenianej noweli z 2003 r., niektórzy respondenci mieli trudności z oceną tamtej nowelizacji, ponieważ „szczerze mówiąc, nowelizacji jest tyle, że już dawno się w nich pogubiłam (...)” (59). Współbrzmia z tym głosem opinie policjantów, którzy na pytanie, co można byłoby zrobić, żeby poprawić aktualną, złą sytuację, odpowiadali (policjant z trzynastoletnim stażem, 32): „aby przyspieszyć postępowanie, nie jest konieczna zmiana w przepisach, ale raczej przeznaczenie większych nakładów na dochodzeniowe etaty, a także na ich większą liczbę, bowiem są to główne czynniki spowalniające naszą pracę” albo (36): „przede wszystkim nie należy zmieniać prawa – a już na pewno nie majstrować przy nim (...)”.